



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**

**PER L'EMILIA-ROMAGNA**

**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**

**Deliberazione 11 dicembre 2024 n. 135/2024/INPR**



**CORTE DEI CONTI**

**Magistrati relatori:**

Consigliere Alberto Rigoni

Referendario Massimo Galiero

**Ha collaborato alla redazione:**

Dott.sa Anna Sabato

Dott. Roberto Iovinelli



CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER L'EMILIA-ROMAGNA

**LINEE GUIDA RIGUARDANTI INCARICHI DI  
COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E  
RICERCA, AI FINI DELL'ADEMPIMENTO DI CUI  
ALL'ART. 1, C. 173, DELLA L. N. 266/2005**

**Deliberazione 11 dicembre 2024 n. 135/2024/INPR**

## **DELIBERAZIONE**

**Deliberazione n. 135/2024/INPR**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario (relatore)
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

**Adunanza del 11 dicembre 2024**

**Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza,  
studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, c. 173 della  
L. n. 266/2005**

Visto l'art. 100, c. 2, 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 L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

Visto l'art. 7 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato e integrato dalla L. 18 giugno 2009 n. 69 e dal D. Lgs. 25 maggio 2017 n. 75;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 1, c. 173, L. 22 dicembre 2005, n. 266;

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

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

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

Visto il D. Lgs. 31 marzo 2023 n. 36;

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 precedente deliberazione n. 241 del 16 novembre 2021, di questa Sezione, con la quale erano state approvate le "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" e considerata l'opportunità di procedere ad un aggiornamento delle stesse, anche alla luce dei recenti cambiamenti normativi, tra cui il nuovo Codice dei Contratti pubblici;

Vista la deliberazione n. 201/2023/INPR di approvazione del programma dei controlli per l'anno 2024;

Visti i decreti presidenziali n. 27/2024 e n. 53/2024 di riparto delle attività di controllo tra magistrati e funzionari per l'anno 2024;

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

Uditi i relatori Consigliere Alberto Rigoni e Referendario Massimo Galiero;

### **DELIBERA**

di approvare l'allegato referto riguardante "*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*" che forma parte integrante della presente deliberazione.

### **DISPONE**

- che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti;  
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, alle amministrazioni pubbliche aventi sede in Emilia-Romagna, affinché tengano conto di quanto rilevato ai fini dei loro adempimenti in materia; in particolare:

- a) al Presidente della Giunta della Regione Emilia-Romagna;
- b) ai Sindaci ed ai Consigli dei comuni della regione;
- c) al Sindaco della città Metropolitana, ai Presidenti delle province;
- d) ai Presidente delle unioni di comuni;
- e) al Presidente del consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- f) ai Direttori delle Aziende sanitarie e delle Aziende ospedaliere della Regione

Emilia-Romagna ed al Direttore dell'IRCCS (Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico) Rizzoli di Bologna;

g) ai Rettori delle Università degli studi della Regione Emilia-Romagna;

h) ai Presidenti delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato della Regione Emilia-Romagna;

i) agli Organi di vertice delle amministrazioni pubbliche in indirizzo,

con invito a darne ampia diffusione presso enti strumentali, nonché ai Revisori dei conti ed ai Collegi sindacali dei già menzionati enti.

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

Così deliberato nella Camera di consiglio del 11 dicembre 2024.

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

*(firmato digitalmente)*

I relatori

Alberto Rigoni

*(firmato digitalmente)*

Massimo Galiero

*(firmato digitalmente)*

Depositata in Segreteria in data 16 dicembre 2024

Il funzionario preposto

Nicoletta Natalucci

*(firmato digitalmente)*

Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, c. 173 della L. n. 266/2005



## INDICE

1	PREMESSA.....	11
2	NORMATIVA DI RIFERIMENTO.....	13
2.1	Il controllo affidato alla Corte dei conti in materia di incarichi.....	13
2.2	La disciplina generale dell'affidamento di incarichi esterni.....	15
2.2.1	Oggetto della prestazione.....	17
2.2.2	Accertata impossibilità oggettiva di poter utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno	18
2.2.3	Temporaneità e alta qualificazione.....	19
2.2.4	La determinazione preventiva di durata, oggetto e compenso della collaborazione.....	20
2.2.5	L'esigenza di una previa procedura comparativa per la scelta del collaboratore.....	21
2.3	La distinzione con il contratto di lavoro subordinato.....	22
2.4	I contratti di appalti di servizi e gli incarichi esterni a confronto.....	25
2.4.1	Il comune obbligo di perseguimento del canone di economicità dell'azione amministrativa e la distinzione sotto il profilo degli oneri procedurali.....	28
2.4.2	L'ulteriore distinzione sotto il profilo degli obblighi di trasparenza.....	30
2.5	I servizi di architettura e ingegneria.....	31
2.5.1	Differenza tra "incarichi" e "appalti" aventi ad oggetto servizi di ingegneria e architettura.....	33
2.5.2	Affidamento di incarichi a tecnici esterni (architettura e ingegneria).....	33
2.6	Tipologia degli atti di spesa da trasmettere alla sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005.....	35
2.7	Gli atti esclusi dagli adempimenti di cui all'art. 1, c. 173 della l. n. 266/2005.....	36
3	LE SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITÀ E DI RAPPRESENTANZA.....	38
3.1	Normativa di riferimento.....	38
3.2	La trasmissione alla Sezione regionale della Corte dei conti.....	41
3.3	Le spese non rientranti nella nozione di spese di rappresentanza.....	42
4	CONCLUSIONI E INDICAZIONI OPERATIVE AGLI ENTI.....	44
4.1	Modalità sostanziali.....	44
4.2	Modalità operative.....	44
	APPENDICE.....	46



## 1 PREMESSA

Con deliberazione n. 241 del 16 novembre 2021 la Sezione Controllo Emilia Romagna aveva emanato delle "linee guida" in materia di INCARICHI DI COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E RICERCA, AI FINI DELL'ADEMPIMENTO DI CUI ALL'ART. 1, COMMA 173 DELLA L. N. 266/2005, dirette a tutti gli enti della Regione, al fine di fornire una sintetica ed aggiornata analisi della disciplina, utile ad indirizzare le amministrazioni nell'esercizio delle proprie attività gestionali nonché a superare criticità riscontrati negli adempimenti posti in essere dagli enti pubblici in ossequio all'art. 1, c. 173, L. n. 26/2005, il quale - come noto - prevede 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"*.

L'obiettivo del presente lavoro è fornire un aggiornamento alle precedenti "linee guida", alla luce delle modifiche normative intervenute, in particolare con riferimento al nuovo Codice dei Contratti Pubblici, adottato con D. Lgs. n. 23 del 2023. Tale aggiornamento è rivolto, con specifica attenzione, agli incarichi relativi ai servizi di ingegneria e architettura, che rientrano nella categoria contrattuale della *locatio operis*. In questo contesto, assume particolare rilievo la natura personale della prestazione fornita dall'esecutore, distinguendosi dagli appalti di servizi. Questi incarichi possono, infatti, ricadere, in alcuni casi, nell'ambito dei contratti di prestazione d'opera intellettuale e, in talaltri, degli appalti di servizi.

Si ribadisce che dal punto di vista soggettivo, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (deliberazione 15 febbraio 2005, n. 6/CONTR/05), le presenti "Linee guida" si applicano agli enti aventi sede nella Regione Emilia-Romagna ed in particolare:

- alle Amministrazioni decentrate dello Stato;
- alla Regione Emilia-Romagna;
- alla Città metropolitana di Bari;
- alle Province;
- ai Comuni;

- alle Comunità montane;
- alle Unioni di Comuni;
- alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere e agli I.R.C.C.S.;
- alle Università degli Studi e ai Politecnici;
- alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- agli enti pubblici regionali non economici ed agli enti strumentali.

## 2 NORMATIVA DI RIFERIMENTO

### 2.1 Il controllo affidato alla Corte dei conti in materia di incarichi

La normativa vigente affida alla Corte dei conti un duplice controllo: il primo riguarda il controllo sui regolamenti adottati dagli enti locali per il conferimento di incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, con onere di trasmissione alla competente sezione regionale entro 30 giorni dall'adozione (art. 3, c. 57, L. n. 244/2007, come sostituito dall'art. 46, c. 3, D.L. n. 112/2008); il secondo riguarda i singoli atti di spesa relativi a collaborazioni, consulenze, studi e ricerche, accomunati a quelli in materia di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, ai sensi dell'art. 1, c. 173, L. n. 266/2005.

Il quadro normativo che disciplina gli incarichi e le consulenze utilizzate dalle Pubbliche Amministrazioni risulta particolarmente articolato e, in alcuni casi, presenta una scarsa coordinazione tra le varie disposizioni; al fine di contenere la spesa pubblica, il legislatore è intervenuto più volte con normative volte sia a limitare la possibilità di conferire nuovi incarichi esterni, sia a disciplinare gli obblighi di trasparenza e pubblicità, al fine di garantire maggiore controllo e tracciabilità. Questi interventi si sono concretizzati sia nell'imposizione di limiti sostanziali, come divieti e restrizioni riguardanti il conferimento degli incarichi, sia nell'introduzione di procedure specifiche, come l'obbligo di comunicare gli incarichi assegnati e di pubblicarli sui siti istituzionali delle amministrazioni.

Il controllo sugli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trova fondamento nell'art. 1, c. 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che recita testualmente *"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"*.

Tale disposizione rinvia ai commi 9, 10, 56 e 57 dello stesso art. 1 della L. n. 266/2005, il cui tenore è il seguente:

*“9. Fermo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 11, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 30 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004. Nel limite di spesa stabilito ai sensi del primo periodo deve rientrare anche la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti”<sup>1</sup>.*

*“10. A decorrere dall'anno 2006 le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 40 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2004 per le medesime finalità”.*

*“56. Le somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005”.*

*“57. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per un periodo di tre anni, ciascuna pubblica amministrazione di cui al comma 56 non può stipulare contratti di consulenza che nel loro complesso siano di importo superiore rispetto all'ammontare totale dei contratti in essere al 30 settembre 2005, come automaticamente ridotti ai sensi del medesimo comma 56.”*

Tali disposizioni normativa trovano il loro fondamento nella necessità di rafforzare il controllo della spesa pubblica e di garantire, in un'ottica collaborativa, un'efficace supervisione sull'utilizzo delle risorse finanziarie da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Il controllo successivo della Corte dei conti, previsto dalla norma

---

<sup>1</sup> Il comma, precedentemente modificato dall'art. 27, D.L. 4 luglio 2006, n. 223, è stato nuovamente riformulato dall'art. 61, c. 2, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, come sostituito dalla relativa legge di conversione.

in esame, è un tipo di verifica *ex post*, vale a dire una forma di controllo effettuata dopo che le decisioni di spesa sono state già adottate. Non si tratta, quindi, di un controllo preventivo o di legittimità sugli atti, bensì di un controllo successivo sulla gestione finalizzato a garantire trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche e corretta gestione finanziaria nel rispetto dei criteri di economicità stabiliti dalle norme vigenti.

Per gli enti locali, la normativa di riferimento è costituita dall'art. 110, c. 6, D. Lgs. n. 267/2000, il quale consente il ricorso alle collaborazioni esterne "*ad alto contenuto di professionalità*" e "*per obiettivi determinati e con convenzioni a termine*" che siano previste dal regolamento di cui all' art. 3, c. 57, L. n. 244/2007, il quale a sua volta deve essere conforme ai principi fissati dall'art. 7, c. 6, del D. Lgs. n. 165/2001, applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche.

## **2.2 La disciplina generale dell'affidamento di incarichi esterni**

L'art. 7, c. 6, del D. Lgs. n. 165/2001, come invero i commi 5-bis, 6-bis, 6-ter e 6-quater, costituisce la norma cardine nella materia in quanto fissa con chiarezza gli essenziali elementi oggettivi e soggettivi degli incarichi conferiti dalla Pubblica Amministrazione, nonché le condizioni legittimanti il conferimento e le sanzioni per le relative violazioni. Per quanto qui interessa, essa così recita: "*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; 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; 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 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...".*

In sintesi, per principio generale dell'ordinamento, le Pubbliche Amministrazioni devono far fronte alle ordinarie competenze istituzionali col migliore e più produttivo impiego delle risorse umane e professionali di cui dispongono, secondo il principio dell'"autosufficienza organizzativa", il quale trova fondamento nel canone costituzionale di buona amministrazione (art. 97 Cost.) ed è, a sua volta, corollario dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa di cui all'art. 1, L. n. 241/1990.

Prima del conferimento dell'incarico, la cui prestazione deve avere un oggetto definito, circoscritto e determinato, l'amministrazione deve avere accertato l'oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità, deliberazione n. 13/2013: "l'amministrazione deve previamente accertare l'impossibilità oggettiva di



*utilizzare le proprie risorse umane, impossibilità connotata da un carattere qualitativo e non quantitativo, nel senso che le professionalità che occorrono non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili all'interno dell'amministrazione").* Non integra i presupposti dell'art. 7, c. 6, la circostanza che le risorse presenti siano già impegnate a tempo pieno: l'incarico, infatti, deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne, non già ad esigenze ordinarie e permanenti, seppur urgenti per mancata, erronea o tardiva valutazione o programmazione dei fabbisogni di personale; inoltre, il conferimento deve essere adeguatamente motivato, nel senso che l'ente è tenuto a dimostrare, con congrua ed esaustiva motivazione, l'effettiva impossibilità di utilizzo del personale dipendente (cfr. Corte dei conti, Sezione contr. Molise, delib. n. 67/2024).

Il ricorso reiterato ad incarichi esterni da parte delle Pubbliche Amministrazioni ha determinato l'intervento legislativo con l'intento di introdurre restrizioni progressivamente più severe a tali conferimenti, con conseguente riduzione dei margini di discrezionalità delle amministrazioni stesse. Ciò si traduce in una limitazione tanto nei presupposti di legittimità, quanto nei vincoli e nei limiti imposti alla spesa. L'utilizzo della facoltà di ricorso all'esterno di incarichi professionali è, in definitiva, soggetta a condizioni rigorose, come meglio dettagliato nei paragrafi seguenti.

### **2.2.1 Oggetto della prestazione**

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 stessa. La giurisprudenza contabile costante ritiene possibile ricorrere a contratti di collaborazione autonoma solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge: si precisa inoltre che lo stesso dovrà avere ad oggetto un'attività specifica e non potrà essere di carattere generale e astratto; sono stati, infatti, ritenuti illegittimi gli incarichi cd. di "consulenza globale", ovvero, a

carattere indeterminato. Sono stati considerati, inoltre, illegittimi e suscettibili di determinare la responsabilità erariale a carico di chi li abbia disposti, gli incarichi il cui oggetto è generico e indeterminato, ovvero, privi di un sufficiente nesso funzionale che li colleghi alle finalità attribuite all'ente. Quanto, ancora, all'oggetto dell'incarico di collaborazione, l'attività, inoltre, non potrà essere prevalentemente manuale o esecutiva (a titolo esemplificativo manutenzione del verde pubblico o conduzione di scuolabus) dovendo piuttosto trattarsi di attività che richiedono una professionalità elevata di tipo intellettuale, altamente qualificata e specializzata, la quale non deve, inoltre, avere ad oggetto attività che rientrano nei compiti propri del personale con qualifica dirigenziale. Infine, il collaboratore non potrà mai agire in nome e per conto dell'amministrazione, a meno che non sia stato conferito potere di rappresentanza.

### **2.2.2 Accertata impossibilità oggettiva di poter utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno**

La P.A. conferente deve aver verificato preliminarmente la mancanza al proprio interno di strutture e di apparati preordinati al soddisfacimento dell'esigenza manifestatasi, ovvero, pur in presenza di detta organizzazione, la carenza di personale, in relazione all'eccezionalità delle finalità sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo. Deve sottolinearsi che queste non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili all'interno dell'amministrazione. Si rammenta che non integra i presupposti dell'art. 7, c. 6, la circostanza che le risorse presenti siano già impegnate a tempo pieno: l'incarico, infatti, deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne, non già ad esigenze ordinarie e permanenti, seppur rese urgenti da mancata, errata o tardiva valutazione e/o programmazione dei fabbisogni di personale.

Secondo la giurisprudenza contabile *“sono perciò da considerare illegittimi tutti i provvedimenti che nel decidere il conferimento di un incarico non rechino un siffatto corredo motivazionale (come pure, ovviamente, quelli in cui quest'ultimo sia insufficiente,*

*se incongruo o apparente), anche se precisazioni in proposito risultino aliunde da atti successivi o da atti precedenti o coevi che siccome non richiamati non valgono come motivazione per relationem. Giova precisare, per quanto ovvio, che la verifica della indisponibilità di risorse interne costituisce un antecedente logico necessario nel percorso valutativo che si conclude con la (motivata) decisione di affidare un incarico esterno. In altri termini, tale decisione suppone svolto compiutamente (e con sicuro e dimostrabile esito negativo) il previo accertamento che certi compiti o attività non possono essere utilmente svolti dalle strutture dell'ente. E detto accertamento è evidentemente cosa ben diversa da quella che, una volta che sia stato deciso di affidare un incarico (perché tra i dipendenti dell'ente non ve n'è alcuno che, in quanto dipendente, possieda una determinata professionalità), l'ente effettui per verificare se l'incarico possa essere conferito prima che a un esterno ad un dipendente ma al di fuori delle mansioni di servizio quali derivantigli dal profilo professionale di inquadramento" (Sezione Friuli Venezia-Giulia, delib. n. 180 del 23/12/2015). 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 dimostrare con una congrua ed esaustiva motivazione, anche con richiami di atti e determinazioni approvate dall'ente, l'effettiva impossibilità di utilizzo del personale dipendente (cfr. Corte dei conti, Sez. Veneto, delib. n. 114/2019).*

### **2.2.3 Temporaneità e alta qualificazione**

La prestazione deve essere di natura temporanea (l'incarico deve essere a tempo determinato) e altamente qualificata (esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria). La giurisprudenza ha precisato che la locuzione "*particolare e comprovata specializzazione anche universitaria*" deve essere interpretata nel senso di verifica del possesso di conoscenze specialistiche equiparabili a quelle che si acquisirebbero tramite un percorso formativo universitario. La specializzazione richiesta deve essere comprovata, e dunque deve

essere oggetto di accertamento in concreto tramite l'esame di documentati curricula. Si evidenzia, tuttavia, che il mero possesso formale di titoli non sempre è necessario e sufficiente a comprovare l'acquisizione delle richieste capacità professionali.

È possibile, inoltre, prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla legge.

La temporaneità dell'incarico - prevista espressamente per legge - consegue necessariamente all'esigenza di carattere straordinario. Ragionando a contrario, si giungerebbe alla conclusione che l'esigenza non è di carattere straordinario e transitorio ma di carattere stabile; quest'ultimo caso dovrebbe, dunque, essere oggetto di programmazione ordinaria e di relativa assunzione di personale.

Quanto agli istituti di proroga e rinnovo deve sottolinearsi che, fermo restando la natura temporanea dell'incarico e la necessità di programmazione delle attività dell'amministrazione con riferimento ad aspetti o fasi della stessa, l'incarico non potrà ritenersi prorogabile se non nei limiti del completamento di un'attività avviata, in quanto la sua durata è predeterminata in relazione allo specifico aspetto o fase dell'attività da eseguire. È vietato il rinnovo, in quanto l'incarico dovrebbe fare riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di apposita procedura comparativa (in questo senso vedasi Circolare Dipartimento Funzione Pubblica 2/2008)

#### **2.2.4 La determinazione preventiva di durata, oggetto e compenso della collaborazione**

Considerato, inoltre, che 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 come quello che esercita nei confronti dei suoi dipendenti, in quanto non è titolare di alcun potere disciplinare nei confronti del collaboratore; 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

### **2.2.5 L'esigenza di una previa procedura comparativa per la scelta del collaboratore**

Un ulteriore requisito di legittimità è la procedura comparativa per la scelta del collaboratore; a tal proposito, si evidenzia che non è considerato legittimo nemmeno 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 Corti dei conti Sezione 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 imprevedibile 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.

Si evidenzia che in base all’art. 7, c. 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

### **2.3 La distinzione con il contratto di lavoro subordinato**

Una prima distinzione dalla categoria degli incarichi previsti dall’art. 7, c. 6, del D. Lgs. n. 165/2001 deve essere operata con la fattispecie del contratto di lavoro subordinato che, come noto, rappresenta, secondo quanto espresso dalla Costituzione agli artt. 97 e 98, l’opzione assolutamente prioritaria per l’espletamento delle funzioni pubbliche: e dove, assai spesso, il legislatore interviene per limitare le assunzioni di personale, in nome del necessario contenimento della spesa pubblica, alimentata assai spesso da fenomeni di *mala gestio* o duplicazione di funzioni e compiti.

La distinzione tra le due figure è posta in termini generali dalle norme del Codice civile: l'art. 2094 definisce il prestatore di lavoro subordinato come chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore, mentre l'art. 2104 (*Diligenza del prestatore di lavoro*) stabilisce: *“Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale. Deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende”*.

Per converso, lo stesso Codice civile, all'art. 2222, definisce il contratto d'opera professionale: *“Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente [...]”*, stabilendo altresì, all'art. 2230, che *“Il contratto che ha per oggetto una prestazione di opera intellettuale è regolato dalle norme seguenti e, in quanto compatibili con queste e con la natura del rapporto, dalle disposizioni del capo precedente”*.

Le coordinate poste dalle norme sopra citate consentono di individuare alcuni principi di fondo che distinguono il lavoro subordinato dal lavoro autonomo: infatti, le caratteristiche fondamentali del lavoro subordinato sono rappresentate dalla subordinazione gerarchica con il datore di lavoro; dall'inserimento stabile del lavoratore nell'organizzazione dell'ente; dall'esclusività e continuità della prestazione; dall'osservanza di un orario di lavoro; dal fatto che si tratta di una obbligazione di mezzi, in cui vi è la predeterminazione della retribuzione. Per contro, il contratto di lavoro autonomo è caratterizzato dall'assenza di qualsiasi vincolo di subordinazione; dal rischio della prestazione posto a carico dell'incaricato; dal fatto che non vi è esclusività di rapporto tra committente ed incaricato; inoltre, il prestatore è autonomo nella gestione del tempo e la sua attività utilizzando il lavoro proprio e di pochi altri collaboratori; infine, si tratta per lo più di una obbligazione di risultato, nella misura in cui il prestatore si obbliga a

consegnare materialmente il riscontro del proprio operato; di conseguenza la retribuzione è legata all'opera od al risultato<sup>2</sup>.

Peraltro, il comma 6 dell'art. 7 prevede che le pubbliche amministrazioni possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria, disposizione che viene affiancata dal precedente comma 5-bis (a sua volta introdotto dal D. Lgs. n. 75/2017) che pone il divieto alle p.a. 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<sup>3</sup>.

Il D. Lgs. n. 75/2017 ha espunto dall'art. 7, c. 6, del D. Lgs. n. 165/2001 la possibilità di concludere contratti di natura occasionale i quali, tuttavia, sono stati reintrodotti dall'art. 54-bis del D.L. n. 50/2017 (conv., con modificazioni, dalla L. n. 96/2017). Malgrado ciò, dalla lettura della norma da ultimo citata, ed in particolare del suo comma 7, appare evidente che le ipotesi di utilizzabilità di tale forma contrattuale sono sensibilmente differenti rispetto a quelle già previste dal previgente comma 6 dell'art. 7 del TUPI dato che *"7. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono fare ricorso al contratto di prestazione occasionale, in deroga al comma 14, lettera a), del presente articolo, nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e fermo restando il limite di durata di cui al comma 20 del presente articolo, esclusivamente per esigenze temporanee o eccezionali: a) nell'ambito di progetti speciali*

---

<sup>2</sup> A tale proposito risulta chiarificatrice la sentenza emanata dal Tar Umbria, 14 Gennaio 2004, n. 1 *"Gli incarichi di consulenza danno luogo ad obbligazioni di risultato e cioè alla formulazione di pareri (di solito scritti ma anche prestati in via orale) la cui valenza professionale prescinde dal tempo impiegato, essendo assolutamente prevalente il loro contenuto tecnico-scientifico ed anche la loro utilità pratica in relazione agli eventuali obiettivi concreti che essi consentono di realizzare. In sostanza, al di fuori dell'attività di consulenza specifica istituzionalmente prestata nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato, l'attività di consulenza è quella che deriva normalmente da un contratto di lavoro autonomo ed, in particolare, da un contratto d'opera di tipo intellettuale"*.

<sup>3</sup> 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 delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.



*rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o che fruiscono di ammortizzatori sociali; b) per lo svolgimento di lavori di emergenza correlati a calamità o eventi naturali improvvisi; c) per attività di solidarietà, in collaborazione con altri enti pubblici o associazioni di volontariato; d) per l'organizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritative”.*

Come già sopra anticipato, l'osservanza delle disposizioni appena ricordate, è sanzionata dalla previsione di nullità dei contratti posti in essere in loro violazione e dalla responsabilità erariale. Inoltre, i dirigenti sono responsabili ai sensi dell'art. 21 D. Lgs. n. 75/2017 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato, fermo, altresì, il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Da quanto sopra esplicitato, il collaboratore non potrà essere assoggettato ad uno specifico orario di servizio e alla relativa rilevazione di presenza, così come di conseguenza non potrà esserne richiesta alcuna attestazione. Non potranno essere concessi giorni di ferie (istituto tipizzato nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato), tutt'al più l'amministrazione potrà concordare con il collaboratore la sospensione della prestazione per garantire il coordinamento con l'attività, gli obiettivi e l'organizzazione. Il collaboratore, del pari, non avrà diritto ad ottenere i buoni pasto, che come noto spettano al personale contrattualizzato dipendente, a fronte di un orario di lavoro articolato su cinque giorni lavorativi ed in assenza di un servizio mensa o altro servizio sostitutivo presso la sede lavorativa.

#### **2.4 I contratti di appalti di servizi e gli incarichi esterni a confronto**

Nel caso in cui una pubblica amministrazione abbia bisogno di acquisire risorse umane, può scegliere tra diverse soluzioni, in base al tipo di prestazioni richieste: può procedere con l'assunzione di un lavoratore subordinato tramite concorso pubblico; può conferire un incarico esterno tramite un contratto d'opera professionale, qualora siano presenti le condizioni descritte in precedenza; oppure può optare per l'aggiudicazione di un appalto di servizi, seguendo una procedura di gara e selezionando il contraente secondo le norme del codice dei contratti. La questione non ha una valenza meramente definitoria, ma rileva al fine

dell'individuazione della disciplina di riferimento, specialmente con riguardo alla procedura di selezione e ai limiti di spesa.

Si ritiene fondamentale individuare la distinzione tra **appalto di servizi** di tipo intellettuale (ad esempio servizi di architettura e di ingegneria) e **incarico professionale** di consulenza, studio o ricerca. Il primo è disciplinato dal Codice dei contratti pubblici, D. Lgs. n. 36/2023, mentre il secondo afferisce all'art. 7 c. 6 e seguenti del D. Lgs. n.165/2001. La norma di cui all'art. 7, c. 6, del D. Lgs. n. 165/2001 prevede che il contratto che segue alla determinazione dirigenziale di incarico abbia la forma di un contratto di lavoro autonomo (o di opera intellettuale), in cui rilevano, per l'appunto, l'autonomia del prestatore d'opera e *l'intuitu personae*, con conseguente infungibilità della prestazione.

Ai fini che qui rilevano, va richiamato in questa particolare sede il quadro di riferimento, per gli incarichi professionali, definito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 6/2005 che ha distinto:

a) *gli incarichi di studio*, da individuarsi con riferimento ai parametri indicati dall'art. 5, d.P.R. n. 338/1994, si caratterizzano per la consegna, da parte dell'incaricato, dei *"risultati dello studio e le soluzioni ai problemi sottoposti entro il termine stabilito nella lettera di incarico (...). I risultati dell'incarico devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta e del prodotto finale della stessa"*;

b) *le consulenze vere e proprie*, sono da intendersi come richieste di pareri ad esperti e con esse l'amministrazione intende acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione dei propri organi;

c) *gli incarichi di ricerca*, i quali si caratterizzano per la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione affidante l'incarico e sono la raccolta organica di materiale che consente agli organi dell'amministrazione di reperire contenuti di conoscenza utili per la realizzazione di finalità istituzionali. Essa deve concretizzarsi in un esito ben definito, ossia, in una relazione scritta che evidenzia la raccolta delle fonti reperite, ne fornisca la sistemazione organica e riassume le

conclusioni dell'incaricato.

In definitiva, è orientamento prevalente che il contenuto delle tre descritte categorie coincida e concretizzi un contratto di prestazione d'opera intellettuale (artt. 2229-2238 del cod. civ.), riconducibile alla *locatio operis*, in cui assume carattere centrale la personalità della prestazione resa dall'esecutore.

Cosicché appare chiaro che la nozione appena descritta resta concettualmente distinta dalla nozione di appalto di servizi; gli incarichi di consulenza, studio o ricerca forniscono all'Ente un cosiddetto contributo conoscitivo qualificato che orienta con autorevolezza l'azione, senza tuttavia vincolarla in quanto l'amministrazione pubblica può sempre discostarsi dalle indicazioni ricevute. La prestazione oggetto di un contratto di appalto, invece, coincide con un servizio che l'amministrazione recepisce senza discostarsene.

In tale analisi, la Corte dei conti evidenzia come entrambe le fattispecie contrattuali possono sovrapporsi nella pratica poiché hanno in comune l'esecuzione di opere o di servizi.

In linea generale, ai fini della distinzione delle due figure, giova adottare due criteri: oggettivo (natura della prestazione) e soggettivo (soggetto giuridico destinatario della prestazione).

La consulenza è assimilata al contratto d'opera intellettuale, artistica o artigiana, disciplinato dagli artt. 2222 e seguenti del Codice civile, che è considerato una *species del genus* contratto di lavoro. Tale tipo negoziale ricomprende l'esecuzione di una prestazione frutto dell'elaborazione concettuale e professionale di un soggetto competente nello specifico settore di riferimento, senza vincolo di subordinazione e in condizioni di assoluta indipendenza. Nel contratto d'opera la prestazione richiesta può assumere tanto i connotati di un'obbligazione di mezzi (ad es. un parere, una valutazione o una stima peritale), quanto i caratteri dell'obbligazione di risultato (ad es. la realizzazione di uno spartito musicale, o di un'opera artistica di particolare pregio).

Nel contratto di appalto, l'esecutore si obbliga nei confronti del committente al compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro, con

organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione in proprio del rischio di esecuzione della prestazione (art. 1655 c.c.).

Nell'appalto, oggetto della prestazione non potrà mai essere un'obbligazione di mezzi, ma sempre di risultato (Cfr. Consiglio di Stato, V<sup>^</sup> sezione sent. n. 8/2009).

Il confine fra contratto d'opera intellettuale e contratto d'appalto è individuabile in base al carattere intellettuale delle prestazioni oggetto del primo e in base al carattere imprenditoriale del soggetto esecutore del secondo. L'appalto di servizi, pur presentando elementi di affinità con il contratto d'opera, rispetto al quale ha in comune almeno il requisito dell'autonomia rispetto al committente, si differenzia da quest'ultimo in ordine al profilo organizzatorio, atteso che l'appaltatore esegue la prestazione con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, rivestendo normalmente la qualità di imprenditore (cfr. Sez. Lombardia, delib. n. 178/2014).

Resta sempre nell'ambito della discrezionalità dell'amministrazione la scelta tra incarico professionale di consulenza e appalto, ma **tale scelta non dovrà essere elusiva degli intenti di riduzione di spesa perseguiti né della severa disciplina di cui all'art. 7, cc. 6 e 6-bis.**

Pertanto, il mero *nomen iuris* utilizzato dall'ente conferente, non vale di per sé a ricomprendere nell'una o nell'altra categoria un determinato provvedimento, dovendo darsi prevalenza al comportamento complessivo delle parti e al concreto contenuto dell'atto.

#### **2.4.1 Il comune obbligo di perseguimento del canone di economicità dell'azione amministrativa e la distinzione sotto il profilo degli oneri procedurali**

Come già precisato nella precedente deliberazione n. 241 del 2021 della scrivente Sezione, se pure sono sottratti agli oneri procedurali connessi alla specifica tipologia di controllo qui illustrata, gli appalti di servizi partecipano della medesima esigenza di perseguimento delle finalità di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, viepiù stringenti a seguito della canonizzazione del

principio anzidetto nell'art. 1 della legge n. 241/1990 e nell'art. 7, c. 7, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito dalla legge n. 29 luglio 2021, n. 108 recante *"Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*): a tal fine, e quindi anche nel caso degli appalti di servizi, non diversamente dall'affidamento degli incarichi di cui all'art. 7, c. 6 del D. Lgs. n.165/2001, *"si rammenta che le pubbliche amministrazioni devono perseguire i loro fini istituzionali utilizzando il proprio personale, e che il ricorso a figure esterne è consentito solo qualora sia necessaria una specifica professionalità non presente all'interno dell'Ente; in ogni caso l'utilizzo di detta tipologia di personale non deve rappresentare una duplicazione delle risorse umane già presenti"* (Corte dei conti, Sez. contr. Piemonte, delib. n. 123/2011/VSG).

Quello dell'autosufficienza organizzativa è principio immanente all'ordinamento e comporta che il ricorso a professionalità esterne per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, tanto nel caso di conferimenti di incarichi quanto nel caso di ricorso all'appalto di servizi, debba essere considerata un'*extrema ratio*, cui ricorrere solo in casi eccezionali.

Ad esempio, in materia di servizi di ingegneria, la giurisprudenza ha ritenuto legittima la revoca di una procedura di gara motivata dalla sopravvenuta circostanza secondo la quale, diversamente che al momento della indizione della gara, si erano *"liberate"* delle risorse interne idonee a svolgere il lavoro di progettazione appaltato (TAR Sicilia, sent. n. 2269/2012).

L'esigenza di razionalizzazione delle risorse diviene pertanto il tratto comune delle figure degli incarichi ex art. 7, c. 6, del TUPI e degli appalti e, pur nella descritta diversità delle regole procedimentali e di controllo, responsabilizza gli organi gestionali e di controllo interno, per evitare diseconomie e sprechi, nella previa, indefettibile, verifica delle risorse umane presenti nell'Ente.

Infine, la Sezione non può esimersi dal rimarcare che anche nel caso in cui la prestazione richiesta ad un soggetto esterno sia affidata tramite appalto di servizi, non diversamente dall'affidamento di incarichi di cui all'art. 7, c. 6, del D. Lgs. n. 165/2001, è necessario evitare duplicazioni tra le attività affidate all'esterno e

quelle già svolte tramite risorse interne al fine ultimo di evitare una duplicazione della spesa

#### **2.4.2 L'ulteriore distinzione sotto il profilo degli obblighi di trasparenza**

Le delineata distinzione tra contratto d'opera intellettuale ed appalti comporta delle ulteriori differenze in relazione agli obblighi di trasparenza derivanti dall'applicazione dell'art. 7, comma 6 del TUPI ovvero del codice degli appalti.

In particolare, il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma individuale secondo le regole dettate dal citato art. 7, comma 6, comporta che i relativi obblighi pubblicitari dovranno essere assolti ai sensi dell'art. 15 del D. Lgs. n. 33/2013 e, pertanto, relativamente ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza dovranno essere pubblicati: *“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”* (comma 1).

Ulteriormente, il comma 2 della disposizione di cui si tratta afferma che *“la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi 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”*.

Questi stringenti obblighi pubblicitari sono assistiti dalla espressa previsione della responsabilità del dirigente che paghi il corrispettivo in assenza della pubblicazione di quanto previsto al comma 2, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e che comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma

corrisposta, salvo il risarcimento del danno del destinatario se ricorrono le condizioni di cui all'art. 30 del D. Lgs. n. 104/2010.

Qualora il conferimento dell'incarico di collaborazione avvenga in applicazione delle regole del Codice degli appalti, la norma di riferimento per le pubblicazioni nella sezione "Amministrazione trasparente" è l'art. 37 del D. Lgs. n. 33/2013 il quale, rubricato "obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" disciplina in modo meno gravoso, rispetto all'art. 15, gli adempimenti a carico delle Amministrazioni e delle stazioni appaltanti: queste, infatti, pubblicano *"a) i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (vale a dire i dati relativi alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento alla modalità prescelta); b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"*.

La norma poi precisa, limitatamente alla parte lavori, che gli obblighi di pubblicazione di cui alla lett. a) sono assolti attraverso l'invio dei medesimi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche ex art. 2 del D. Lgs. n. 229/2011.

## **2.5 I servizi di architettura e ingegneria**

Nella precedente e più volte citata deliberazione n. 241/2021/INPRR di questa sezione era stabilito che gli incarichi di architettura e ingegneria (quali progettazione, direzione lavori, collaudi, ecc.), disciplinati dal Codice degli appalti, **dovessero essere considerati esclusi dall'obbligo** di trasmissione alla Corte dei conti previsto dall'art. 1, comma 173, più volte richiamato.

L'esclusione dall'obbligo di invio era stata ritenuta operante, inoltre, per tutti quegli incarichi professionali che, pur non strettamente inerenti ai servizi di architettura e ingegneria, consistessero in "studi e analisi direttamente funzionali e sovente anche strutturalmente collegati ad attività di progettazione o di pianificazione urbanistica (come ad es. gli studi geologici a corredo degli strumenti urbanistici o relative varianti).

È pacifico constatare come appalti e concessioni di servizi non rientrino nella

nozione di “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca”.

Ai fini della migliore distinzione tra “appalti e concessioni di servizi” e “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca”, si fa esplicito riferimento al principio teleologico in base al quale nella prima categoria (ossia “appalti e concessioni di servizi”) rientrano quelle procedure che racchiudono *in nuce* la propria finalità, la quale trova compimento (e termine) nell’assegnazione dell’appalto e/o della concessione, mentre per quanto attiene la seconda categoria (“incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca”), questa richiede un ulteriore passaggio, consistente nell’adozione di un ulteriore atto da parte dell’ente conferente. In effetti, la *ratio* di tali incarichi è quella di fornire all’Amministrazione un apporto conoscitivo qualificato, al fine orientare (ma non vincolare) l’azione amministrativa. Ad esempio, costituisce “appalto di servizi” quello relativo al controllo periodico degli impianti elettrici di competenza di un ente (attività che si conclude con l’assegnazione dell’appalto) mentre rientra nella categoria degli “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca” quello finalizzato allo studio di un sistema automatico di segnalazione dei guasti relativi agli impianti elettrici (attività che richiede un ulteriore passaggio, costituito eventualmente dall’assegnazione dell’appalto per l’applicazione dei *devices* di segnalazione automatica dei guasti).

L’esame da parte della Sezione dei provvedimenti inviati dagli enti conferenti non potrà che avvenire sulla base di un criterio non formalistico (ossia basato sulla mera definizione del provvedimento o *nomen iuris* fornito dall’ente conferente) bensì sostanzialistico (ossia sulla base dell’effettivo inquadramento e contenuto dell’atto e successiva, concreta sussunzione nella categoria degli “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca”) *cf.* Corte dei conti sez. controllo Puglia, deliberazione n. 54/2023.



### **2.5.1 Differenza tra “incarichi” e “appalti” aventi ad oggetto servizi di ingegneria e architettura**

La differenza tra incarichi di ingegneria e architettura e appalti di servizi di ingegneria e architettura riguarda il tipo di rapporto contrattuale e il contesto normativo in cui essi vengono gestiti.

Questi incarichi vengono generalmente conferiti direttamente a professionisti singoli (ingegneri, architetti) o a studi professionali. Si tratta di contratti di prestazione d'opera intellettuale, che non sono regolati dalla normativa sugli appalti pubblici. Gli incarichi di questo tipo possono riguardare, a titolo di esempio, la progettazione di un edificio o il coordinamento della sicurezza di un cantiere (ad esempio, l'affidamento diretto da parte di un comune della progettazione di una piazza pubblica ad un architetto). In questi casi il rapporto è diretto tra il professionista e l'amministrazione conferente.

Gli appalti, al contrario, rientrano nell'ambito delle procedure di gara pubbliche, regolate dal Codice dei Contratti Pubblici. Gli appalti sono utilizzati per acquisire servizi di ingegneria e architettura in maniera competitiva, attraverso bandi di gara, quando l'importo dei servizi supera una certa soglia. Il vincitore viene selezionato tramite una procedura concorsuale (in questo secondo caso, l'amministrazione pubblica pubblicherà un bando di gara per l'affidamento del servizio di progettazione e direzione dei lavori, al quale le società di ingegneria e studi di architettura partecipano, e il vincitore è selezionato in base a criteri tecnici ed economici.

### **2.5.2 Affidamento di incarichi a tecnici esterni (architettura e ingegneria)**

Il Codice degli Appalti di cui al D. Lgs. n. 163/2006 prevedeva all'art. 90, c. 6 la possibilità di affidare incarichi esterni di progettazione *“...in caso di carenza in organico di personale tecnico, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, ovvero in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale o in caso di necessità di predisporre progetti*

*integrali, così come definiti dal regolamento, che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, casi che devono essere accertati e certificati dal responsabile del procedimento."*

Con il successivo Codice degli appalti approvato con D. Lgs. n. 50/2016 sono venute meno tali condizioni per il conferimento di incarichi esterni di progettazione.<sup>4</sup>

Al di là dell'aspetto prettamente procedurale, la questione sostanziale in tema di affidamento degli incarichi riguarda la legittimità del conferimento sotto il profilo dell'assenza dei presupposti di legittimità previsti dall'art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001, con conseguente affermazione di responsabilità erariale. L'affidamento di incarichi esterni in contrasto con le disposizioni di legge e in violazione dei principi e dei limiti da queste prescritti comporta, infatti, l'insorgere di una responsabilità per chi ha adottato i provvedimenti illegittimi.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 36/2023) non ha introdotto, rispetto al precedente, modifiche sostanziali in tema di appalti di servizi (ambito in cui ricadono anche i servizi di ingegneria e architettura) anche se molte disposizioni sono state riformulate o riorganizzate. Tuttavia, i principi generali riguardanti la progettazione e la gestione degli appalti, nonché il ricorso a risorse interne ed esterne, sono stati mantenuti, pur con una formulazione differente. Anche se l'art. 90, c. 6, del previgente codice non trova corrispettivo diretto nel nuovo Codice dei contratti, quest'ultimo pone comunque l'accento sull'efficienza e sulla competenza delle pubbliche amministrazioni nel gestire le fasi progettuali, pur permettendo il ricorso a professionisti esterni quando necessario, mantenendo una certa continuità con i principi precedenti, sebbene in una nuova cornice normativa.

---

<sup>4</sup> Siffatta carenza aveva suscitato più volte la preoccupazione del Consiglio di Stato il quale aveva espressamente invitato il Governo a valutare *"l'opportunità di correzione in ordine all'art. 24, comma 1, codice, nella parte in cui, a differenza della previgente disciplina, non pone un ordine di priorità tra progettazione interna ed esterna, e direzione dei lavori interna e esterna, a favore della prima."* (Adunanza della Commissione speciale del 21 marzo 2016, n. 855).

## 2.6 Tipologia degli atti di spesa da trasmettere alla sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005

Viene in considerazione, come già detto, la portata dell'art. 1, c. 173, legge 23 dicembre 2005, n. 266, ai sensi del quale si prevede 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”*<sup>5</sup>.

Nel richiamare, sul punto, quanto già riferito in precedenza da questa Sezione regionale (delib. n. 135/2015), anche nel solco delle statuizioni della Sezione delle Autonomie (delib. n. 4/2006)<sup>6</sup>, si chiarisce che l'obbligo di trasmissione degli atti di spesa:

- Riguarda tutte le pubbliche amministrazioni, secondo l'ampia accezione definita nell'art. 1, c. 2, del D. Lgs. n. 165 del 2001. A tale proposito, pertanto, si conferma che l'obbligo riguarda: regioni, enti locali (inclusi i comuni sotto i

---

<sup>5</sup> L'art. 1 della L. 23 dicembre 2005, n. 266 al comma 9 dispone: *“Fermo quanto stabilito dall'articolo 1, co. 11, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 30 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004. Nel limite di spesa stabilito ai sensi del primo periodo deve rientrare anche la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti”*. Al successivo comma 10 si prevede: *“A decorrere dall'anno 2006 le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 40 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2004 per le medesime finalità”*. Al comma 56 si dispone, altresì: *“Le somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005”*. Da ultimo, il comma 57 prevede che: *“A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per un periodo di tre anni, ciascuna pubblica amministrazione di cui al co. 56 non può stipulare contratti di consulenza che nel loro complesso siano di importo superiore rispetto all'ammontare totale dei contratti in essere al 30 settembre 2005, come automaticamente ridotti ai sensi del medesimo comma”*.

<sup>6</sup> Cfr. Corte conti, delib. Sezione reg. contr. n. 135/2015/VSGO *“La disposizione del comma 173 è da ritenersi rivolta a tutte le pubbliche amministrazioni, secondo l'ampia accezione definita nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001; al contrario, le norme da essa richiamate non si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni. Da un lato, infatti, lo stesso comma 9 esclude espressamente dalla sua portata le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, dall'altro i commi 12 e 64 del medesimo art. 1 della legge n. 266 esplicitamente sottraggono le regioni, le provincie autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale all'applicazione di varie disposizioni recate dall'art. 1, tra le quali i commi 9, 10, 56 e 57.*

*Va ricordato che, per chiarire l'esatto ambito di applicazione del comma 173, la Sezione delle autonomie della Corte, con deliberazione n. 4 del 17 febbraio 2006, ha definito apposite linee guida, precisando in sostanza che:*

- *il comma 173 abroga implicitamente i commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 che precedentemente disciplinavano l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti di determinati atti;*
- *l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti degli atti enunciato dal comma 173 riguarda anche le regioni e gli enti locali pur non essendo applicabili nei loro confronti le disposizioni limitative di cui ai commi 9, 10, 56 e 57”*.

5.000 abitanti, non essendo più confermata dal c. 173 l'esenzione prevista dall'art. 1, c. 42 della L. n. 311/2014, da ritenersi implicitamente abrogato), unioni di comuni e, più in generale, tutte le pp. aa. nell'ampia accezione descritta;

- Concerne i provvedimenti di impegno ed altri eventuali atti di spesa da cui è possibile verificare i presupposti per il legittimo affidamento; si rimanda alla tabella di sintesi in appendice per l'elencazione della documentazione da allegare;
- È limitato agli atti che eccedono una spesa di 5.000,00 euro. Si conferma che, con riguardo all'obbligo di invio, la soglia dei 5.000,00 euro va calcolata con riferimento all'ammontare definitivo di spesa dei singoli provvedimenti e atti (inclusi Iva e altri oneri riflessi);
- In ogni caso l'atto di affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenze deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale (art. 1, c. 42, L. n. 311/2004);
- Concerne anche gli incarichi conferiti ai sensi del Codice dei contratti a professionisti esterni (es. servizi di ingegneria e architettura) per consentire alla Sezione la verifica in concreto della natura dell'incarico, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dall'Amministrazione per il conferimento dello stesso;
- implica la trasmissione del file di *Excel* (in formato editabile) denominato "All. 1 sintesi atti di spesa elaborato su base trimestrale";

Va assolto nei confronti della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, cui è affidato l'esercizio del controllo sulla gestione, mediante utilizzo dell'applicativo Con.Te (nel caso di Regioni e enti locali) e mediante pec (se si tratta di altri ee.pp. non territoriali).

## **2.7 Gli atti esclusi dagli adempimenti di cui all'art. 1, c. 173 della l. n. 266/2005**

Devono invece considerarsi esclusi dalla sfera degli atti per i quali vige obbligo di invio, le seguenti fattispecie:

- gli incarichi di componente di organismi di controllo interno e dei nuclei di

valutazione, nonché il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, per esplicita previsione del comma 6-*quater* dell'art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001 non soggetti alla disciplina comma 6;

- gli incarichi riguardanti prestazioni professionali consistenti in servizi o adempimenti obbligatori per legge (quali il "medico competente" ai sensi del D. Lgs. n. 81/2008, l'"esperto qualificato" ex D. Lgs. n. 230/1995")<sup>7</sup>;
- gli incarichi ex art. 110 TUEL (alta specializzazione) ed ex art. 90 TUEL (incarichi di diretta collaborazione): gli stessi sono disciplinati da specifiche disposizioni e non rientrano nella disciplina generale del già citato art. 7, c. 6;
- gli incarichi di addetto stampa, ai sensi dell'art. 9 della L. n. 150/2000, non soggetti alla disciplina dell'art. 7, c. 6<sup>8</sup>;
- gli incarichi di rappresentanza e patrocinio giudiziale, in quanto estranei alla nozione di consulenza;

In questa sede per completezza si ribadisce, infine, l'esclusione dalla disciplina dell'art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001 anche degli *ex* rapporti di collaborazione coordinata e continuativa - che costituiscono una posizione intermedia tra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato - non più ammissibili nel quadro normativo vigente, stante il tenore del richiamato disposto del comma 5-*bis* dell'art 7.

I c.d. co.co.co rientrano pertanto in un regime di divieto per la pubblica amministrazione.

---

<sup>7</sup> In senso conforme, Corte conti, Sez. reg. contr. Toscana, delib. n. 6/2020/VSG e Sez. contr. Piemonte n. 54/2021/INPR.

<sup>8</sup> Si rammenta che per la costituzione delle dotazioni del personale che costituisce l'ufficio stampa è necessario l'esperimento della procedura del pubblico concorso, ai sensi del principio fissato dall'art. 97 Cost.; in assenza di detta procedura, ne deriva la nullità del rapporto di lavoro subordinato svolto in violazione di norma imperativa, ferma l'applicabilità dell'art. 2126 cod. civ. (Cassaz. civ., Sez. lavoro, 4 novembre 2016, n. 22485).

### 3 LE SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITÀ E DI RAPPRESENTANZA

#### 3.1 Normativa di riferimento

L'art. 16, c. 26, del D.L. n. 138/2011, conv. in L. n. 148/2011, detta la disciplina procedurale del controllo sulle spese di rappresentanza degli enti locali. Tuttavia, la norma non fornisce una definizione di tale tipologia di spesa.

Le spese di rappresentanza, essenzialmente, rispondono all'esigenza di proiezione esterna dell'Ente per l'**accrescimento del prestigio** (cfr., in tal senso, Sez. Lombardia, delib. n. 243 e 244/2018; Sez. Toscana, delib. n. 3/2019).

Tali spese assolvono ad una **funzione rappresentativa dell'Ente**, ossia quella che, in stretta correlazione con le finalità istituzionali, soddisfa l'obiettiva esigenza di manifestare sé stesso, e le proprie attività, all'esterno e di **mantenere ed accrescere il prestigio dell'ente nel contesto sociale** in cui si colloca (*carattere dell'inerenza*); nonché l'interesse di ambienti e soggetti qualificati, per il migliore perseguimento dei propri fini istituzionali e per i vantaggi che, ad esso o alla comunità amministrata, derivano dall'**essere conosciuto e apprezzato nella propria attività di perseguimento del pubblico interesse** (*carattere dell'ufficialità*).

In sostanza, le spese di rappresentanza devono avere i seguenti requisiti:

- a. ufficialità dell'evento,
- b. eccezionalità della spesa,
- c. accrescimento del prestigio,

In argomento questa Sezione rinvia ai contenuti della precedente deliberazione n. 122/2021/VSG riguardante "Referto sulle spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali dell'Emilia Romagna nell'anno 2018" in cui era contenuta un'ampia disamina delle fattispecie rientranti nel concetto di "spesa di rappresentanza"<sup>9</sup>, dei

---

<sup>9</sup> cfr. Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 122/2021/VSGO "...Il già citato art.16, comma 26 del D.L. n.138/2011, convertito con legge n. 148/2011, prevede che le spese di rappresentanza sostenute dagli organi degli enti locali siano elencate, per ciascun anno, in un prospetto allegato al rendiconto di cui all'art. 227 del TUEL, che deve essere trasmesso alle Sezioni

connotati che la stessa deve rivestire per essere qualificata tale, nonché dei requisiti di legittimità che presiedono alla corretta assunzione di detta spesa; nella stessa inoltre sono illustrate altresì le linee interpretative da assumere per la catalogazione e la corretta gestione di tipologie di spesa affini e correlate<sup>10</sup>.

Va in questa sede precisato che, per quanto riguarda le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, a differenza di quanto

---

regionali di controllo Corte conti che, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione (art. 7, comma 7, legge n. 131/2003), verificano il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali o regionali di principio o di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali.

Tale controllo si affianca all'ulteriore e più specifico monitoraggio di cui all'art. 1, comma 173, della legge n. 266/2005 che prevede, ai fini del controllo successivo sulla gestione, la trasmissione da parte degli enti locali alle Sezioni regionali di controllo degli atti di spesa che superano i 5.000 euro relativi a collaborazioni, consulenze, studi e ricerche, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.

Una sana gestione finanziaria presuppone una gestione che non presenti illegittimità o irregolarità di tipo amministrativo contabile o comunque spese ingiustificate che possono configurare ipotesi di danno patrimoniale per le finanze dell'ente ed è in tale ottica che diventa centrale il ruolo dei giudici contabili, chiamati a verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico in ossequio ai principi di giuridicità che connotano il processo di erogazione della spesa pubblica”.

<sup>10</sup>cfr. Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 122/2021/VSGO “[...] L'attività di rappresentanza innanzitutto va distinta dall'attività di informazione e comunicazione pubblica, di cui alla legge n. 150/2000, estrinsecazione dei principi di trasparenza, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, che le pubbliche amministrazioni svolgono, attraverso strumenti di comunicazione di massa (stampa, canali audiovisivi [...]) per consentire una diffusione omogenea e coerente della propria immagine ed, avvalendosi di soggetti individuati dalla stessa legge (uffici stampa, portavoci, sportelli di relazioni con il pubblico [...]) rivolti alla comunicazione con la collettività, per favorire la conoscenza di leggi e di procedimenti amministrativi, l'accesso a servizi pubblici, illustrare le attività ed il funzionamento delle istituzioni.

Con le disposizioni con cui negli anni sono stati apportati vincoli di spesa all'attività delle pubbliche amministrazioni il legislatore ha fatto riferimento alle spese di pubblicità, a quelle relative a mostre o convegni, a pubbliche relazioni, a sponsorizzazioni, ed infine a rappresentanza.

È evidente quindi che la norma ha contemplato più di un genere di azioni affini e comunque attinenti ad attività non strettamente essenziali per il raggiungimento dei fini istituzionali e, pertanto, oggetto di limitazioni ai fini del contenimento della spesa pubblica.

Anche avvalendosi dell'ausilio della dottrina e giurisprudenza si possono qualificare spese: di pubblicità le forme di messaggio per l'informazione all'utenza sul ruolo dell'istituzione stessa o su un importante cambiamento o un risultato raggiunto, di sponsorizzazione (vietate) inerenti alla semplice divulgazione dell'immagine attraverso messaggi di promozione, di pubbliche relazioni quelle consistenti in iniziative volte a sviluppare relazioni con l'utente esterno di riferimento per averne il consenso ed infine le intuibili spese per mostre (esposizione pubblica di documenti o oggetti) e convegni (incontri di più persone su tematiche ritenute di interesse).

Le attività e le connesse spese di rappresentanza in linea generale rispondono all'esigenza di rappresentare l'Istituzione e le proprie attività all'esterno al fine di accrescere il proprio prestigio per il miglior perseguimento delle pubbliche finalità che sono chiamate a svolgere, e per gli Enti locali in particolare, oggetto della presente indagine, utili a mantenere e rafforzare il rapporto fiduciario con la popolazione residente sul territorio”.

previsto per gli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, non vi è un obbligo per gli enti di dotarsi di un regolamento disciplinante in generale tali fattispecie.

Appaiono evidenti, tuttavia, i benefici – in termini di maggior trasparenza, *accountability* e sana gestione finanziaria – derivanti dall'adozione di specifici regolamenti (*ex art. 7 del T.U.E.L.*) anche in relazione alle spese *de qua*, come da costante orientamento di questa Corte dei conti<sup>11</sup>.

Stante la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, gli enti locali, in particolare, possono esercitare la potestà regolamentare prevista dall'art. 7 del TUEL, per disciplinare aspetti inerenti l'ambito di applicazione e le finalità, i soggetti autorizzati, i limiti e i criteri di spesa, la tipologia delle spese di rappresentanza, le esclusioni, le modalità di gestione amministrativa e contabile, i termini per la pubblicità e la rendicontazione alla Corte dei conti (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Puglia, delib. n. 46/2022/INPR).

Del resto, la regolamentazione delle spese di rappresentanza, oltre a garantire la trasparenza, l'imparzialità, l'efficacia e l'economicità della gestione delle spese anzidette, in attuazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., può consentire, di garantire il contenimento della spesa pubblica, di uniformare la gestione al rispetto della normativa vigente e dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile, e infine di semplificare le procedure amministrative e contabili dell'attività propedeutica e consequenziale alle spese di rappresentanza.

---

<sup>11</sup>Si vedano, tra le ultime, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 12/2022 laddove si "*ritiene opportuno che l'Ente adotti uno specifico regolamento, in quanto tali spese, non essendo direttamente collegate all'ordinaria attività gestionale dell'ente locale, possono sottrarre risorse diversamente destinabili a garantire migliori servizi al cittadino. L'adozione di un regolamento in materia, data la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, da considerarsi recessive rispetto ad altre spese della pubblica amministrazione, permette, oltre all'osservanza dei principi di trasparenza e di imparzialità, una gestione amministrativa – contabile in linea con norme adottate in precedenza, inserite nella più ampia programmazione dell'Ente, garantendo, l'efficacia dell'attività ordinaria e un costante monitoraggio del livello della spesa*".



### **3.2 La trasmissione alla Sezione regionale della Corte dei conti**

Ai sensi dell'art. 1, c. 173 della L. n. 266/2005, i provvedimenti, comunque denominati, con l'anzidetta finalità di accrescimento del prestigio istituzionale dell'Ente locale, unitamente agli eventuali separati atti di spesa, che superino i 5.000 euro (al netto dell'iva) e siano relativi a spese di rappresentanza, devono essere trasmessi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di riferimento ai fini del controllo successivo sulla gestione.

Ai fini del controllo successivo della Sezione di controllo, occorre inviare il provvedimento di spesa da cui si desuma:

1. indicazione del capitolo di bilancio in cui vengono individuate le risorse da destinare all'attività di rappresentanza;
2. pertinenza tra attività istituzionale e spesa sostenuta;
3. oggetto della spesa (bene e/o servizio), specificato nel dettaglio;
4. evento e/o circostanza in occasione della quale si è manifestata la spesa, specificata in dettaglio;
5. specifica esigenza che ha reso necessaria la spesa;
6. identità del fornitore del bene e/o servizio oggetto della spesa e modalità di acquisizione del bene e/o servizio in esame;
7. eventuali destinatari del bene e/o servizio acquistato, indicando in dettaglio: identità/ veste/ funzione del destinatario, nonché congruità della spesa in relazione al ruolo rivestito dal destinatario ed alla specifica esigenza che ha dato origine alla spesa;
8. per spese di ospitalità e di tipo conviviale andrà specificata identità, veste e funzioni dei partecipanti, nonché congruità della spesa in relazione a ruolo rivestito dagli stessi e alla specifica esigenza perseguita dalla spesa;
9. congruità della spesa in relazione alle dimensioni e caratteristiche dell'ente, all'importo complessivo delle risorse destinate a tali finalità e ai vincoli di bilancio dell'ente;
10. conformità spesa sostenuta in relazione ai prezzi di mercato;

11. ogni altra documentazione utile per la verifica della legittimità e regolarità della spesa.

### **3.3 Le spese non rientranti nella nozione di spese di rappresentanza**

Esulano dall'attività di rappresentanza quelle spese che non siano strettamente finalizzate a mantenere o accrescere il prestigio dell'ente verso l'esterno nel rispetto della diretta inerenza ai propri fini istituzionali.

Non sempre è facile individuare ed elencare le spese di rappresentanza, per cui è più semplice, in concreto, fare riferimento, per finalità meramente esemplificative, ad alcune spese **non rientranti** nel novero di quelle di rappresentanza secondo l'elaborazione della magistratura contabile:

- le **attività di informazione e comunicazione pubblica**, di cui alla legge n. 150/2000 mediante strumenti di comunicazione (stampa, radio, televisione, internet, ecc.);
- la **pubblicità legale od obbligatoria** degli atti pubblici o atti ad essi equiparati;
- le spese sostenute per **ristorazione, consumazione pasti e bevande, proprie e di terzi** (ammesse solo se connesse ad incontri istituzionali aventi importanza e rilevanza esterna, idonei ad accrescere il prestigio dell'ente in quanto legate ad occasioni di rilievo esterno ed ufficiali, da cui l'ente ne possa trarre vantaggio in termini di accrescimento del prestigio e non risolversi in incontri che sono estrinsecazione degli ordinari rapporti istituzionali tra enti ed autorità);
- le spese per l'acquisto di beni (quali **fiori, targhe, libri, ecc.**) e/o servizi **in occasione di eventi che non hanno il carattere dell'eccezionalità né dell'ufficialità**, risolvendosi piuttosto in mera estrinsecazione di ordinaria attività dell'ente (sono, pertanto, esclusi eventuali omaggi floreali o d'altra natura da parte dei Comuni ai nubendi, non costituendo un evento eccezionale che accresce il prestigio dell'ente);

- le spese destinate agli amministratori o ai dipendenti dell'ente (ad esempio, **doni e/o rinfreschi in occasioni di festività, medaglie e/o targhe e/o gadget in occasione di pensionamenti o ordinarie spese di funzionamento**);
- le spese per **necrologi, manifesti e/o corone funebri a parenti di amministratori e/o dipendenti** che implicano un gesto di vicinanza (anche se è stata ammessa quella riferita al defunto in rapporto attuale o pregresso con l'ente a titolo onorifico e/o di servizio e per il quale l'ente intende esprimere riconoscenza: cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Lombardia, delib. n. 200/2016);
- le spese relative ai **contributi erogati a soggetti associativi** operanti nel territorio (quali le c.d. "Pro Loco" o associazioni similari, per il finanziamento delle ordinarie attività ovvero per la copertura dei costi relativi ad una manifestazione programmata);
- le spese per l'acquisto di **beni e/o servizi in occasione di festività** (es. Natale, festa del Santo patrono, ecc.) o di altra natura, **in assenza di esigenze realmente rappresentative della Pubblica Amministrazione.**

## 4 CONCLUSIONI E INDICAZIONI OPERATIVE AGLI ENTI

### 4.1 Modalità sostanziali

Tanto precisato circa gli obblighi che scaturiscono dall'art. 1, c. 173, in trattazione, si richiede pertanto alle amministrazioni pubbliche della sfera di competenza presenti nella regione Emilia - Romagna di:

- trasmettere gli atti di pertinenza, di importo superiore ai 5.000 euro, riguardanti le tipologie menzionate nei precedenti paragrafi, ossia gli incarichi di consulenza, studio e ricerca nonché le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.

Dal punto di vista sostanziale, le amministrazioni pubbliche destinatarie della presente deliberazione, inoltre, a decorrere dalla ricezione della presente delibera:

- sono tenute a trasmettere a questa Sezione regionale gli atti di spesa che costituiscono appalti di servizi (es. servizi di ingegneria e architettura) per consentire alla Sezione la verifica in concreto della natura dell'incarico, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dall'Amministrazione per il conferimento dello stesso.

### 4.2 Modalità operative

Le amministrazioni pubbliche trasmetteranno a questa Sezione regionale di controllo solo gli atti di spesa superiori ai 5.000 euro rientranti nelle tipologie di cui al richiamato art. 1, c. 173, L. n. 266/2005, nonché - per le finalità indicate indicate nel paragrafo 2.6 - degli incarichi conferiti a professionisti esterni ai sensi del Codice dei contratti, con la precisazione che:

- per gli enti territoriali (Comuni, Città Metropolitana/Province e Regione) la trasmissione continuerà ad essere fatta tramite il portale *Fitnet* e, quindi, effettuata la registrazione sull'anagrafica di *GET*, si può procedere all'invio degli atti di incarico/spesa tramite procedura Con.Te;
- per tutti gli altri enti pubblici la trasmissione dei documenti in oggetto alla Sezione di controllo continuerà ad avvenire tramite posta elettronica ordinaria

(supporto.sezione.controllo.e.romagna@corconteconti.it) o posta elettronica certificata (emiliaromagna.controllo@corconteconticert.it).

## APPENDICE

**Tabella di sintesi: elenco documentazione da allegare per tipologia di incarico**

Tipo di provvedimento	Importo	Documentazione da allegare
<p><b>Incarichi di:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consulenze</b></li> <li>• <b>Studio</b></li> <li>• <b>ricerca</b></li> </ul>	<p><b>Superiore a 5 mila euro</b></p>	<p><b>A) Provvedimento di conferimento incarico da cui si desuma:</b></p> <p>1) accertamento impossibilità oggettiva d'uso risorse umane interne disponibili;</p> <p>2) procedura comparativa pubblica;</p> <p>3) oggetto prestazione rientrante in competenze Amministrazione;</p> <p>4) oggetto prestazione relativo ad obiettivi e progetti specifici e determinati;</p> <p>5) oggetto prestazione coerente con funzionalità Amministrazione;</p> <p>6) durata incarico;</p> <p>7) oggetto incarico;</p> <p>8) compenso;</p> <p>9) prestazione altamente qualificata;</p> <p>10) temporaneità prestazione;</p> <p>11) eventuale proroga incarico originario necessaria per completare progetto e dovuta a ritardi non imputabili al collaboratore, senza maggiori compensi.</p> <p><b>B) Contratto di lavoro autonomo individuale stipulato con incaricato</b></p> <p><b>C) Curriculum vitae destinatario incarico</b></p> <p><b>D) Valutazioni incarico da organi di revisione economico-finanziaria (per enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti)</b></p>
<p><b>Atti di incarico per spesa per:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>relazioni pubbliche,</b></li> <li>• <b>convegno</b></li> <li>• <b>mostra</b></li> <li>• <b>pubblicità</b></li> <li>• <b>rappresentanza</b></li> </ul>		<p><b>A) Provvedimento di spesa da cui si desuma:</b></p> <p>1) pertinenza tra attività istituzionale e spesa sostenuta;</p> <p>2) oggetto spesa (bene e/o servizio), specificato nel dettaglio;</p> <p>3) evento e/o circostanza in occasione della quale si è manifestata la spesa, specificata in dettaglio;</p> <p>4) specifica esigenza che ha reso necessaria la spesa;</p> <p>5) identità fornitore bene e/o servizio oggetto della spesa e modalità di acquisizione bene e/o servizio in esame;</p>

		<p>6) eventuali destinatari bene e/o servizio acquistato, indicando in dettaglio: identità/ veste/ funzione del destinatario, nonché congruità della spesa in relazione al ruolo rivestito dal destinatario ed alla specifica esigenza che ha dato origine alla spesa;</p> <p>7) per spese di ospitalità e di tipo conviviale andrà specificata identità, veste e funzioni dei partecipanti, nonché congruità spesa in relazione a ruolo rivestito dagli stessi e a specifica esigenza perseguita dalla spesa;</p> <p>8) congruità spesa in relazione a dimensioni e caratteristiche dell'ente, a importo complessivo risorse destinate a tali finalità e a vincoli di bilancio ente;</p> <p>9) conformità spesa sostenuta in relazione a prezzi di mercato</p> <p><b>B) Altra documentazione utile per verifica legittimità e regolarità spesa</b></p>
<p><b>Atti di spesa che costituiscono appalti di servizi (es. servizi di ingegneria e architettura)</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Determina a contrarre;</b></li> <li>▪ <b>Determina / delibera di affidamento incarico;</b></li> <li>▪ <b>Contratto / convenzione stipulata con l'interessato incaricato;</b></li> <li>▪ <b>Determina/Delibera di impegno della spesa;</b></li> <li>▪ <b>Altra documentazione utile per verifica legittimità e regolarità spesa.</b></li> </ul>





