



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato

Presidente

dott. Tiziano Tessaro

Consigliere

dott.ssa Ilaria Pais Greco

Primo Referendario

dott. Antonino Carlo

Referendario

dott. Massimo Galiero

Referendario (relatore)

dott. Massimiliano Maitino

Referendario

Adunanza del 21 gennaio 2026

**Controllo ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa
relativi ad incarichi di consulenza conferiti dal**

Comune di Forlì

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, della L. 22 dicembre 2005, n. 266;

Visto l'art. 3, c. 54, 55, 56 e 57, della L. 24 dicembre 2007, n. 244,

Visto l'art. 46 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella L. 6 agosto 2008, n. 133;

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

Visto l'art. 57, c. 2, del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito nella L. 19 dicembre 2019, n. 157;

Visto il D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici", in

attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici;

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;

Vista la propria deliberazione n. 134/2024/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per il 2025 che include, tra l'altro, l'attività di *"Controllo ex art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza pervenuti nel 2024"*;

Vista la propria deliberazione n. 135/2024/INPR avente ad oggetto *"Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2002"*;

Vista la richiesta istruttoria della Sezione (prot. n. 6471 del 31 ottobre 2025) inoltrata al comune di Forlì e vista la relativa nota di risposta inviata dall'Ente sempre tramite la stessa piattaforma, acquisita dalla Sezione con prot. n. 6634 del 13 novembre 2025;

Vista la richiesta di supplemento istruttorio della Sezione del 13 novembre 2025 (prot. n. 6648 del 14 novembre 2025) e la nota di risposta del Comune di Forlì acquisita dalla Sezione con prot.n. 6698 del 19 novembre 2025;

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

Udito il relatore, dott. Massimo Galiero;

RITENUTO IN FATTO

1. Con propria deliberazione di adozione del programma di controllo dell'anno 2025 n. 134/2024/INPR - adottata nell'adunanza dell'11 dicembre 2024 - la Sezione ha previsto, tra l'altro, lo svolgimento del *"Controllo ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza conferiti dalle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna e pervenuti alla Sezione nel 2024"*.

2. La presente delibera verte sull'incarico affidato dal Comune di Forlì con determina dirigenziale n. 1521 del 21 maggio 2024 avente ad oggetto *"Incarico professionale di collaborazione occasionale ex art. 7, c. 6, D.lgs. 165/2001 per lo svolgimento di attività specialistiche presso Unità Sismica - RACCOLTA CONTRATTI R7/5/2024, qualificato come "Incarico individuale di lavoro autonomo occasionale per lo svolgimento di attività specialistiche aventi un contenuto diverso da quello di studio, di ricerca o di consulenza"*, affidato al sig. *Omissis*, per un importo di € 6.217,12, oneri previdenziali e I.V.A. inclusi.

3. La Sezione ha condotto l'esame mediante istruttoria, avviata con nota del 31 ottobre 2025 (prot. n. 6471), volta a ricevere documenti a supporto della determina di affidamento dell'incarico e anche di chiarimenti. Nello specifico, in sede istruttoria sono stati richiesti:

1. copia della determinazione dirigenziale n. 1521/2024 con cui è stata affidato il riferito incarico professionale;
2. copia del contratto di affidamento;
3. copia dei provvedimenti (deliberazioni/determinazioni) adottati relativamente alla programmazione annuale degli incarichi di consulenza e collaborazione;
4. copia della documentazione attestante la verifica, da parte dell'Ente, dell'impossibilità di avvalersi del personale dipendente;
5. relazione sui criteri utilizzati per determinare la congruità del prezzo stabilito per il servizio in oggetto, nonché dei criteri seguiti per valutare la comprovata professionalità e i titoli idonei del professionista;
6. regolamento adottato dall'Ente in materia di conferimenti di incarichi di studio e consulenza.

Con nota acquisita dalla Sezione il 13 novembre 2025 (prot. n. 6634) tramite l'applicativo Con.Te, il Comune ha trasmesso la propria risposta firmata dal dirigente area Servizi alle imprese e al territorio – Servizio Edilizia, corredata da copia dei seguenti atti e documenti:

- 1) determinazione dirigenziale n. 1521/2024 richiesta;
- 2) contratto di affidamento e disciplinare di incarico registrato a Raccolta R/7/5/2024;
- 3) con riguardo alla richiesta copia dei provvedimenti (deliberazioni/determinazioni) adottati relativamente alla programmazione annuale degli incarichi di consulenza e collaborazioni, il Comune non invia "NULLA [...] poiché in tale documentazione devono essere inseriti gli incarichi" e programmi riferiti a ricerca, studi e consulenza "e, nella fattispecie in oggetto, l'incarico non ricade in tale casistica";
- 4) copia della documentazione attestante la verifica e la pubblicazione sulla intranet, da parte dell'Ente, dell'impossibilità di avvalersi del personale interno (verifica interna effettuata in data 6 febbraio 2024, priva di numero di protocollo);
- 5) Relazione circa la "congruità del prezzo" e del Verbale di protocollo generale,

n. 63610/2024, "con puntuale indicazione dei criteri di verifica della "comprovata" professionalità".

Successivamente, al fine di approfondire ulteriormente determinati aspetti volti ad accertare il legittimo conferimento dell'incarico, con nota prot. n. 6648 del 14 novembre 2025, il Magistrato istruttore ha ritenuto necessario un supplemento di istruttoria, chiedendo i seguenti documenti:

- 1) Regolamento comunale per l'assegnazione di incarichi individuali di lavoro autonomo;
- 2) Nuovamente, il documento di programmazione annuale di incarichi, consulenze e collaborazioni, già oggetto di richiesta nella precedente nota istruttoria, rimasta inevasa.

Il Comune forniva riscontro all'istruttoria, con nota prot. n. 6698 del 19 novembre 2025, con la quale inviava il Regolamento comunale cit. e copia dell'Allegato 13, relativo alla "Programmazione di Incarichi di Ricerca, Studio, Consulenza e Collaborazione, allegato parte integrante della deliberazione di C.C. n. 112/2023 approvativa del Bilancio di previsione 2024/26", precisando che, nella propria opinione, "la fattispecie dell'incarico in scrutinio non rientra negli incarichi" *de quibus* "per tutte le motivazioni addotte nell'atto di affidamento dell'incarico (determinazione n. 1521/2024) [...]".

4. Dall'esame degli atti e della documentazione pervenuta risulta che il Comune di Forlì, con determinazione n. 1521 del 21 maggio 2024, ha conferito l'incarico individuale di lavoro autonomo occasionale per lo svolgimento delle attività specialistiche di collaborazione nell'ambito delle Istruttorie delle pratiche edilizie a supporto dell'Unità SISMICA del Servizio Edilizia e Sviluppo Economico del Comune di Forlì.

Nel corpo della determina citata si premette di dare atto che "nel periodo a partire dal giorno 06/02/2024 e fino al giorno 16/02/2024 si è proceduto a verificare la presenza dei presupposti per il ricorso ad incarichi esterni effettuando una ricognizione interna (tramite apposito avviso), atta a verificare l'eventuale presenza di personale in possesso della professionalità richiesta e disponibile ad effettuare l'incarico nell'ambito del proprio orario di servizio, senza compensi aggiuntivi, ai sensi della normativa vigente e da quanto previsto dall'art. 4 lett. a) del vigente Regolamento. A tal proposito, il Dirigente firmatario dell'incarico, precisa che "dalle risultanze d'ufficio, non risultano pervenute risposte di disponibilità ad assumere l'incarico in questione".

A seguire, dalla lettura della determina in parola si evince che, con due pubblicazioni successive, è stato reso noto, sull'apposita sezione Bandi e Avvisi del sito del Comune di Forlì, un avviso pubblico (P.G. n. 21142/2024), con il quale si intendeva individuare un soggetto "con il metodo comparativo dei curricula" al quale affidare lo specifico incarico esterno come suindicato, con termine per "la presentazione diretta delle candidature" fissato alle ore 24:00 del 28 febbraio 2024. Stante l'impossibilità di procedere all'affidamento del detto incarico, è seguito un ulteriore avviso, in data 2 maggio 2024, con il quale, con il medesimo metodo e per le medesime finalità, si fissava la scadenza delle candidature a ore 24:00 dell'11 maggio 2024.

A seguito di tale procedura valutativa, tra i diversi aspiranti, è risultato affidatario dell'incarico l'Ing. *Omissis*, possedendo, questi, "la più ampia e lunga esperienza maturata, pienamente inerente alla figura oggetto di selezione", come precisato nel "Verbale di selezione per conferimento incarico professionale di collaborazione occasionale ex art. 7 c. 6 DLGS 165/2001 e S.M.I. presso l'Ufficio sismica - Esito" (Prot. 65758 del 22 maggio 2024).

Pertanto, il comune di Forlì ha proceduto, con la richiamata deliberazione n. 1521, al "conferimento dell'incarico individuale di lavoro autonomo occasionale per lo svolgimento delle attività specialistiche di collaborazione nell'ambito delle Istruttorie delle pratiche edilizie a supporto dell'Unità SISMICA del Servizio Edilizia e Sviluppo Economico del Comune di Forlì, all'Ing. *Omissis*".

L'Amministrazione, nella determina, dà atto che l'incarico dovrà essere svolto secondo le modalità e termini sanciti dall'allegato "disciplinare d'incarico/schema contratto", ivi allegato quale parte integrante e sostanziale dell'atto; che sono stati acquisiti il *curriculum* del beneficiario dell'incarico, le dichiarazioni di rito propedeutiche e necessarie all'attribuzione dello stesso (insussistenza di conflitti di interesse, incompatibilità ed eventuali condanne penali) e di non trovarsi nelle condizioni ostative previste dal bando, considerata la qualifica di dipendente pubblico, ricoperta dal soggetto interessato. Infine, l'Amministrazione ha proceduto all'impegno della spesa e a ulteriori precisazioni, tra le quali si evidenzia la circostanza per cui "tale incarico non rientra fra quelli di studio, ricerca o consulenza o analogamente che non rientri fra le tipologie delle lettere a), b) o c) dell'articolo 1 comma 3 del suddetto Regolamento e pertanto non necessita del parere preventivo del Collegio dei Revisori".

Il termine dell'incarico è stato stabilito "entro il 31/08/2024".

5. Dall'esame del contratto stipulato tra il Comune di Forlì e l'Ing. *Omissis*, per quanto di maggiore interesse per la presente, viene in evidenza all'art. 1 che

l'oggetto dell'incarico di collaborazione occasionale è assegnato "per lo svolgimento delle attività specialistiche di collaborazione nell'ambito delle Istruttorie delle pratiche edilizie a supporto dell'Unità SISMICA del Servizio Edilizia e Sviluppo Economico del Comune di Forlì". Gli obiettivi sono: n. minimo di 8 pratiche settimanali; momenti di confronto con dipendenti e soggetti esterni; emissione di pareri esclusivamente interni all'Ente, a seguito di istruttorie tecnico/amministrative delle istanze di autorizzazione sismica e dei depositi sismici. Inoltre, a conclusione dell'incarico, all'interessato viene richiesta la redazione di un *report* sull'attività svolta.

Infine, per quanto concerne le modalità di erogazione della prestazione, viene precisato che esse devono essere concordate con il Dirigente del Servizio Edilizia e Sviluppo Economico, che assolve a funzioni di referente dell'incarico. Si precisa che, per raggiungere gli obiettivi, l'interessato mantiene l'autonomia propria dell'incaricato. Inoltre, egli non soggiace a vincoli sull'orario di lavoro, anche se viene richiesta la sua presenza negli orari di apertura degli uffici, con modalità da concordare con il referente. Viene specificato anche che la sede di svolgimento dell'attività coincide con i locali del Comune e che gli strumenti per realizzarla sono quelli messi a disposizione dall'Ente.

7. Da ultimo, per quanto concerne i criteri utilizzati per determinare la congruità del prezzo stabilito per il servizio in oggetto, l'Ente ha precisato che "Il conferimento dell'incarico è stata preceduto da una comparazione tra il valore dell'incarico stesso ed i costi delle retribuzioni erogate per effetto, e secondo quanto disposto dal vigente CCNL comparto Regioni ed Enti Locali, al personale dipendente del Comune di Forlì – Unità Sismica, con particolare riferimento alle figure con profilo professionale di "ingegnere" appartenenti all'area dei Funzionari e delle E.Q. ed in possesso delle caratteristiche e la professionalità richieste per l'affidamento dell'incarico di cui all'oggetto". A dimostrazione del proprio percorso argomentativo, l'Ente locale ha prodotto una tabella esplicativa con riferimento all'anno 2024, durante il quale l'incarico è stato conferito.

Nelle proprie conclusioni su tale punto oggetto di indagine istruttoria, il Comune riferisce che il "valore dell'incarico affidato di cui all'oggetto, ammonta ad € 4.900, oltre ad oneri ed IVA, per un totale di € 6.217,12. A fini statistici e di raffronto, si può quindi desumere che lo stesso, parametrato al numero di pratiche esaminate dall'incaricato (n. 24), alla natura e complessità delle stesse ed al tempo ad esse dedicate (circa 2 gg. a pratica), ha determinato un costo giornaliero dell'incarico di € 129,52, inferiore al costo giornaliero di un funzionario dipendente dell'Ente".

8 Il rapporto contrattuale concluso con l'Ing. *Omissis* presenta, come di seguito meglio specificato, presenta le caratteristiche di un contratto d'opera (disciplinato dagli art. 2222 e ss. del c.c.) e, pertanto, in relazione allo stesso non trova applicazione la disciplina degli appalti pubblici.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Normativa e indirizzi giurisprudenziali

In materia di incarichi conferiti ad esterni, spetta alle Sezioni regionali una duplice forma di controllo: oltre al controllo sulla gestione relativo ai singoli atti, anche il controllo sui regolamenti emanati dagli enti locali per il conferimento di incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

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

Un primo tipo di controllo concerne, quindi, i regolamenti degli enti locali per il conferimento di incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, il cui invio alla Sezione regionale è stabilito entro 30 giorni dalla loro adozione ai sensi dell'art. 3, c. 56 e 57, L. n. 244/2007, come sostituito dall'art. 46, c. 3, del D.L. n. 25 giugno 2008, n. 112.

Nelle more dell'espletamento di tale controllo, il regolamento spiega, comunque, i propri effetti. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, muovendo infatti dal presupposto che funzione tipica delle Sezioni regionali della Corte dei conti rispetto agli enti locali è l'esercizio di un controllo di natura «collaborativa», 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, integrativo dell'efficacia dell'atto (che sarebbe comunque incompatibile con la riforma del Titolo V della Costituzione). Nondimeno, la trasmissione dei regolamenti deve ritenersi strumentale al loro esame e a un controllo della Corte dei conti ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica ma dinamica, volta a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro

normativo all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti locali; a parametro delle disposizioni regolamentari vanno assunti i limiti normativi di settore e, in particolare, l'art. 7 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e l'art. 110 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che, positivizzando principi affermati da una giurisprudenza ormai univoca, costituiscono regole di organizzazione che trovano fondamento in principi costituzionali.

Il descritto obbligo di trasmissione, in forza del riferimento esplicito operato dall'art. 3, c. 56, della L. n. 244/2007 al regolamento di cui all'art. 89 del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, è previsto unicamente a carico di questi ultimi, tuttavia, per consolidata giurisprudenza della Corte, ciò non preclude il controllo sui regolamenti adottati da enti e amministrazioni diverse da quelle degli enti locali (Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 122/2015/PARI; Sez. contr. Piemonte, del. n. 55/2021).

Un secondo tipo di controllo concerne, invece, gli atti puntuali di spesa relativi a studi e incarichi di consulenza, accomunati, ai fini dell'obbligatorio invio alla Corte, a quelli in materia di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza (ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. 23 dicembre 2005, n. 266, infatti, *"gli atti di spesa relativi ai c. 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"*).

2. Natura dell'incarico conferito

Va ricordato che questa Sezione regionale di controllo è più volte intervenuta sulla materia degli incarichi esterni, dapprima, 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, c. 173 della L. n. 266/2005"* e, successivamente, con deliberazione n. 135/2024/INPR del 11 dicembre 2024, di ulteriore specificazione delle *"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"*, i cui contenuti integralmente si richiamano.

Con le citate delibere si è inteso fornire alle pubbliche amministrazioni una rilettura complessiva della disciplina in argomento, in un'ottica collaborativa e a fronte di una materia in continua evoluzione (l'art. 1, c. 173, è infatti norma vigente ma datata, la cui lettura esige costante raffronto interpretativo con il panorama normativo e giurisprudenziale *medio tempore* intervenuto).

La Sezione, nel dettare linee guida, ha fornito chiarimenti agli enti, specie con riguardo alla distinzione tra incarichi esterni e appalti di servizi da un lato e incarichi

esterni e rapporto di pubblico impiego dall'altro.

Preliminarmente va chiarito che la differenza tra un appalto pubblico di servizi e un incarico professionale, di cui all'art. 7, c. 6, del D. Lgs. 165/2001 risiede nella causa contrattuale, avendo riguardo al fatto che il primo rientra nello schema dell'appalto (definito all'art. 1655 del c.c.) mentre il conferimento di incarico professionale rientra nei contratti di prestazione d'opera intellettuale (disciplinato dall'art. 2222 e ss. del c.c.). In particolare, mentre l'incarico professionale è caratterizzato principalmente dalla prestazione di natura personale, l'appalto ha per oggetto una attività di tipo imprenditoriale, comprendente l'organizzazione dei mezzi e l'assunzione dei rischi di gestione da parte dell'appaltatore.

Pertanto, va fugato ogni dubbio circa la sussumibilità dell'atto esaminato sotto la disciplina dell'art. 7, c. 6, del D. Lgs. 165/2001, ritenendosi l'atto sottoposto al controllo rientrante nella categoria del "**contratto di lavoro autonomo di natura occasionale**", che si esaurisce nel compimento di un'opera o di un servizio destinato a non ripetersi nel tempo, e pertanto quale incarico esterno ai sensi della citata norma piuttosto che un contratto rientrante nell'alveo del codice dei contratti pubblici.

Infatti, qualora sia prevalente il "carattere personale o intellettuale della prestazione richiesta", anziché quello imprenditoriale, l'incarico al professionista esterno è riconducibile al contratto d'opera (art. 2222 cod. civ.), e non al contratto di appalto di servizi (cfr. Sez. Campania, delib. n. 88/2018).

Il contratto d'opera disciplinato dall'art. 2222 c.c. è caratterizzato dalla prevalenza del lavoro personale rispetto alla componente organizzativa in forma di impresa di mezzi, capitale e gestione del rischio, che contraddistingue invece il contratto d'appalto.

La Sezione non ignora certo che la nozione di impresa è applicabile sia alle persone fisiche che alle persone giuridiche e che, per tale ragione, sono considerati imprenditori ai fini della disciplina del codice dei Contratti anche i professionisti intellettuali.

Tuttavia, l'incarico conferito all'Ing. *Omissis* si caratterizza per l'assenza di un'organizzazione imprenditoriale di mezzi e di lavoro e, di contro, dalla presenza delle caratteristiche soggettive (prevalenza del lavoro proprio intellettuale), tipiche delle collaborazioni esterne.

Anche l'oggetto dell'incarico risulta riconducibile al contratto d'opera intellettuale e, infatti, sono ricomprese tra le attività richieste all'incaricato l'emissione di pareri, momenti di confronto con dipendenti e soggetti esterni e viene richiesta la redazione di un *report* finale sull'attività svolta, tutte attività tipicamente riconducibili agli

incarichi professionali secondo il quadro di riferimento definito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 6/2005.

3. Presupposti per l'affidamento dell'incarico

Accertata la corretta riconduzione da parte dell'Ente del contratto in esame sotto la disciplina di cui all'art. 7, c. 6, del D. Lgs. 165/2001, occorre verificare la sussistenza dei presupposti legittimanti.

L'art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001, c. 6 e 6-bis, stabilisce che: *"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; 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.

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. 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”.

Le disposizioni richiamate sono affiancate dal precedente comma 5-bis, 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.

L'art. 7, comma 5-bis, del D. Lgs. n. 165/2001 stabilisce che: *“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”.*

3.1 Assenza del requisito dell'impossibilità oggettiva di utilizzare personale interno

Nella richiamata delibera n. 135/2024, questa Sezione ricordava che *“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: 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'articolo 7, comma 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 controllo Molise, deliberazione n. 67/2024)".

Nel caso in esame, il quadro di assegnazione del personale al 31 dicembre 2024 del Comune di Forlì, solo a considerare i Servizi Ambiente ed Urbanistica, Edilizia Privata e Sviluppo Economico, Infrastrutture e Mobilità Verde, Gestione Edifici Pubblici, vantava un'assegnazione complessiva di ben n. 43 funzionari tecnici ed elevata qualificazione.

Peraltro, 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.

La verifica in concreto non può sostanzarsi semplicemente nell'invio di una nota ai dipendenti ed ai relativi dirigenti del Comune di Forlì (v. nota del 6.2.2024 del Dirigente del Servizio Edilizia e Sviluppo Economico), con la quale si chiede al personale di esprimere *"la propria eventuale disponibilità"*, e alla constatazione del mancato riscontro, sicché la verifica è da ritenere, coerentemente con gli indirizzi giurisprudenziali citati, nella sostanza *tamquam non esset*.

Il comportamento dell'Amministrazione lascia, piuttosto, emergere dubbi in merito alle capacità di programmazione, se si considera la stessa parte motiva della determina n. 1521 del 21 maggio 2024, la quale giustifica il ricorso a professionalità esterna nell'esigenza di dare *"continuità"* all'operato dell'attività in ambito Sismico *"nelle more di nuove procedure da esperire per il reclutamento di idoneo personale per la copertura del posto resosi vacante di Funzionario tecnico – Area dei Funzionari e dell' E.Q. presso il Servizio Edilizia e Sviluppo economico – Unità Sismica del Comune di Forlì, nonché per la carenza di personale verificatosi presso l'Ufficio in conseguenza ad una astensione di una dipendente per maternità"*.

Ne discende che il ricorso al professionista esterno avviene per sopperire alle carenze di personale (in attesa che vengano esperite procedure selettive per il reclutamento

di altra unità e per sopperire all'assenza di altra dipendente in congedo) per lo svolgimento di attività ordinarie, in assenza di circostanze eccezionali ed esigenze specifiche.

Dall'assenza del requisito legittimante il conferimento dell'incarico della previa e puntuale verifica della possibilità di utilizzare personale interno, derivano forti dubbi in merito alla sana gestione delle risorse pubbliche e, in ultima analisi, all'utilità della spesa, che sono sottoposti all'attenzione della Procura contabile competente per il territorio per la valutazione in merito alla sussistenza di possibili profili di responsabilità amministrativo-contabile.

3.2 Oggetto e modalità della prestazione

La prestazione si svolge presso i locali del Comune e con strumenti messi a disposizione dall'Ente, circostanza che connota l'assenza dell'organizzazione dei mezzi.

Vi è inoltre assenza di autonomia organizzativa del lavoro, in quanto le modalità di erogazione della prestazione devono essere concordate con il Dirigente Del Servizio di Edilizia e Sviluppo Economico, che assolve a funzioni di referente dell'incarico. L'incaricato non soggiace a vincoli formali sull'orario di lavoro, ma comunque viene richiesta la sua presenza negli orari di apertura degli uffici, anche questa con modalità da concordare con il referente.

L'art. 7, comma 5-bis, D. Lgs. 165/2001, introdotto dal D. Lgs. n. 75/2017, pone il divieto alle pubbliche amministrazioni 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 delle disposizioni di cui all'art. 7, c. 5-bis, D. Lgs. 165/2001 sono nulli e determinano responsabilità erariale ed i dirigenti sono, altresì, responsabili ai sensi dell'art. 21 del TUPI e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato.

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 *"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 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 osservato, l'inosservanza 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.

La determina n. 1521 del 21 maggio 2024, giustifica – come anticipato al punto precedente - il ricorso a professionalità esterna nell'esigenza di dare "continuità" all'operato dell'attività in ambito Sismico "*nelle more di nuove procedure da esperire per il reclutamento di idoneo personale per la copertura del posto resosi vacante di Funzionario tecnico – Area dei Funzionari e dell' E.Q. presso il Servizio Edilizia e Sviluppo economico – Unità Sismica del Comune di Forlì, nonché per la carenza di personale verificatosi presso l'Ufficio in conseguenza ad una astensione di una dipendente per maternità*". Il ricorso al professionista esterno avviene, dunque, per sopperire alle carenze di personale (in attesa che vengano esperite procedure selettive per il reclutamento di altra unità e per sopperire all'assenza di altra dipendente in congedo) per lo svolgimento di funzioni ordinarie, in assenza di circostanze eccezionali ed esigenze specifiche.

L'art. 7, c. 6, lett. d), D. Lgs. 165/2001 prevede che "*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*".

L'art. 36, c. 5-*quater*, del TUPI, a sua volta stabilisce che in caso di violazione delle norme dello stesso art. 36, c. 1 e 2 - il quale prevede che le pubbliche amministrazioni per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e indica le ipotesi in cui è possibile ricorrere in via eccezionale a contratti a tempo determinato o ad altre forme di lavoro flessibile, nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche - i relativi contratti di lavoro sono nulli e determinano responsabilità erariale e i dirigenti sono, altresì, responsabili ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs. 165/2001. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può, inoltre, essere erogata la retribuzione di risultato.

3.3. Assenza dei presupposti per il ricorso ad incarichi esterni in relazione agli atti di programmazione e del parere del Collegio dei Revisori

I revisori dei conti sono chiamati a esprimere pareri in relazione all'assunzione di consulenze da parte dell'ente locale, ai sensi dell'art. 1, c. 42, della L. 30 dicembre 2004, n. 311, secondo la quale *"L'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studi o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi ... in ogni caso l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al primo periodo deve essere corredato dalla valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L'affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano agli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti"*.

La riferita disposizione regola un adempimento complesso concernente un singolo atto di spesa, con verifica ben distinta rispetto al generale controllo di gestione sull'ente territoriale della Corte dei conti. I pareri dei revisori dei conti sono obbligatori, anche se non vincolanti; in questo quadro, giova evidenziare che l'ente territoriale, nel recepire il parere dell'organo di controllo, non è tenuto a fornire alcun particolare e ulteriore riferimento motivazionale. Per converso, qualora l'Amministrazione non ritenga di aderire alle conclusioni dell'organo di controllo, l'Ente sarà tenuto a motivare in maniera puntuale ed esaustiva in ordine al differente per corso procedimentale che intenda intraprendere.

Il parere del Collegio dei revisori dei conti è obbligatorio, anche se non vincolante, qualora l'ente territoriale ipotizzi il conferimento di incarichi esterni. La valutazione dell'organo di controllo è in particolare necessaria per esporre la coerenza, la giustificazione e la razionalità dell'incarico. Sul piano giurisprudenziale ormai attestato, giova rammentare che la delibera n. 13/2024 di questa Sezione di controllo evidenzia la necessità che il Collegio dei revisori dei conti esprima formalmente il suo parere in ordine al conferimento di incarichi esterni, laddove l'Ente territoriale abbia una popolazione superiore a 5.000 abitanti. Le successive delibere n. 135/2024 e 62/2025 della medesima Sezione di controllo hanno poi svolto precisazioni, indirizzate agli Enti territoriali, in ordine alla qualificazione e ai presupposti per l'esternalizzazione di attività di rilievo per l'Amministrazione, fornendo gli appropriati canoni ermeneutici e indicando la specifica normativa applicabile per l'affidamento degli incarichi di collaborazione ovvero degli appalti di servizi.

In relazione all'acquisizione del parere dei revisori, l'Ente nella determina in esame ha erroneamente dato atto che *"tale incarico non rientra fra quelli di studio, ricerca o consulenza o analogamente che non rientri fra le tipologie delle lettere a), b) o c) dell'articolo 1 comma 3 del suddetto Regolamento e pertanto non necessita del parere preventivo del Collegio dei Revisori"*.

Tale circostanza è smentita, non solo dal quadro normativo diffusamente esaminato nella presente delibera di controllo, ma anche dallo stesso Regolamento Comunale per l'assegnazione degli incarichi individuali di lavoro autonomo approvato con delibera di G.C. n. 343 del 11/09/2018, modificato con delibera di G.C. n. 34 del 05/02/2019, il quale elenca le tipologie di incarichi per i quali si prevede l'acquisizione del parere dei revisori, ma non ne esclude altri, e comunque non potrebbe in ogni caso dettare, a pena di illegittimità, norme contrastanti con i principi generali di fonte legislativa, gerarchicamente in posizione di sovraordinazione.

Detto Regolamento non prevederebbe, nell'interpretazione della dirigenza, l'acquisizione del parere preventivo del Collegio dei Revisori per gli incarichi di collaborazione affidati, a titolo professionale o meno, per lo svolgimento di attività specialistiche aventi un contenuto diverso da quello di studio, di ricerca o di consulenza.

Tuttavia, il primo e fondamentale compito dell'Organo di controllo è operare la corretta qualificazione della prestazione richiesta all'esterno. È, dunque, specifico incombente del Collegio dei revisori dei conti categorizzare la sostanza dell'attività esternalizzata, tenendo a mente che l'incarico di consulenza si ricollega, come nel caso in esame, a un contributo conoscitivo qualificato che orienta la P.A. senza

vincolarla, presupponendo un'analisi professionale concernente valutazioni o giudizi su tematiche specifiche.

Allo stesso modo, il ricorso all'affidamento dell'incarico esterno, quale che ne sia il contenuto, è consentito solo quando le attività da affidare corrispondono a compiti istituzionali dell'ente previsti da una norma di legge o dagli atti di programmazione approvati dal Consiglio comunale di cui all'art. 42, c. 2, lett. b) del d.lgs. 267/2000 e corrispondono ad obiettivi e progetti specifici e determinati.

Inoltre, la deduzione formulata dall'Ente in corso di istruttoria secondo la quale la fattispecie di incarico in scrutinio non rientrerebbe tra quelli soggetti a programmazione, in quanto diverso da quelli di consulenza, ricerca e studio, è destituita di ogni fondamento. Difatti l'art. 3, c. 55, L. 244/2007 prevede che gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, **indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.** Neppure il Regolamento Comunale per l'assegnazione degli incarichi individuali di lavoro autonomo approvato con delibera di G.C. n. 343 del 11/09/2018, modificato con delibera di G.C. n. 34 del 05/02/2019, prevede, né potrebbe prevedere a pena di illegittimità, alcuna esclusione dall'onere di programmazione.

Da quanto considerato emergono potenziali profili di responsabilità erariale, per la cui valutazione la presente delibera è trasmessa ai sensi dell'art. 52, c. 4, D. Lgs. 174/2016 alla Procura regionale della Corte dei conti, nonché di responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs. 165/2001, che vengono sottoposti all'attenzione dei competenti organi amministrativi.

P.Q.M.

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

ACCERTA

l'assenza dei presupposti legittimanti il conferimento di incarichi di collaborazione esterna e precisamente:

- a) ricorso alla collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie, in assenza di circostanze eccezionali ed esigenze specifiche;
- b) assenza del requisito dell'impossibilità di utilizzare personale interno;
- c) omessa richiesta del parere dei revisori dei conti;
- d) assenza dei presupposti per il ricorso ad incarichi esterni in relazione agli atti di programmazione

INVITA

Il Comune di Forlì a uniformarsi, in ipotesi di eventuali futuri incarichi, alle linee guida emanate con la delibera n. 135/2024/INPR ed ai principi ulteriormente specificati, *in parte qua*, nella presente pronuncia che definiscono i parametri alla presenza dei quali l'atto di incarico può essere conferito all'esterno ai sensi della normativa vigente e degli indirizzi giurisprudenziali richiamati;

DISPONE

- che la presente delibera sia trasmessa ai sensi dell'art. 52, c. 4, del D. Lgs. 174/2016, unitamente agli atti istruttori, alla Procura Regionale della Corte dei conti per le valutazioni in merito alla sussistenza di profili di responsabilità erariale;
- che la presente delibera sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, a cura della segreteria, al Consiglio Comunale e al Sindaco del Comune di Forlì, anche per le valutazioni in merito alla sussistenza di profili di responsabilità dirigenziale ex art. 21, D. Lgs. 165/2001;
- che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'ente interessato, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'art. 27, c. 1 del D. Lgs. n. 97 del 2016, e che l'originale della stessa resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo;

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 20 gennaio 2026.

Il Relatore
Massimo Galiero
(*firmato digitalmente*)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, avente ad oggetto "Codice in materia di protezione di dati personali", dispone che, a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di omissione delle generalità della consulente.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 20 gennaio 2026.

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 27 gennaio 2026

Il Funzionario preposto

Anna Maria Frate

(firmato digitalmente)

In esecuzione del Provvedimento ai sensi dell'art. 52 del D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, in caso di diffusione omettere le generalità della consulente.

Il Funzionario preposto

Anna Maria Frate

(firmato digitalmente)