



## *Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
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 15 maggio 2025**

#### **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 Riccione**

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. SC\_ER - 0000910 del 07/03/2025) inoltrata al comune di Riccione e vista la relativa nota di risposta del 24 marzo 2025 inviata dal Comune di Riccione sempre tramite la stessa piattaforma, acquisita dalla Sezione con prot. n. SC\_ER - 0001194 del 24/03/2025;

Vista la richiesta di supplemento istruttorio della Sezione del 7 aprile 2025 (prot. n. SC\_ER - 0001418 del 08/04/2025) e la nota di risposta del Comune di Riccione acquisita dalla Sezione con (prot.n. SC\_ER - 0001493 del 11/04/2025);

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 del 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 con determina dirigenziale n. 1793 del 19 dicembre 2024 avente ad oggetto *"Affidamento del servizio di supporto tecnico/amministrativo delle attività di monitoraggio e raccolta dei dati connessi alla predisposizione del piano marketing e brand strategy di Riccione"* alla sig.ra **Omissis**, e funzionale al servizio di *"Predisposizione del Piano di marketing e brand Strategy della città di Riccione"* affidato alla Società KMPG Advisory S.P.A.- P.I

04662680158 con determinazione n. 817 del 20 giugno 2024, per un importo di € 70.000, Iva esclusa.

**3.** La Sezione ha condotto l'esame svolgendo specifica richiesta, con nota del 7 marzo 2025 (prot. n. SC\_ER – 0000910 del 07/03/2025), di documenti a supporto e anche di chiarimenti, nello specifico:

1. copia della determinazione dirigenziale N. 817/2024 con cui è stata affidata la redazione del Piano Marketing e Brand strategy finalizzata al rilancio della città di Riccione;
2. copia dei provvedimenti (deliberazioni/determinazioni) adottati relativamente alla programmazione annuale degli incarichi di consulenza e collaborazioni;
3. copia della documentazione attestante la verifica, da parte dell'Ente, dell'impossibilità di avvalersi del personale dipendente (citata nella det. 1793 del 19/12/2024 con prot. n. 96639/2024);
4. copia di tutta la documentazione inerente alla procedura di valutazione eseguita dal RUP al fine dell'individuazione del soggetto affidatario;
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. copia del contratto/capitolato stipulato e debitamente sottoscritto dall'affidatario del servizio, sig.ra **Omissis**;
7. regolamento adottato dall'Ente in materia di conferimenti incarichi di studio e consulenza;

Il Comune, con nota acquisita dalla Sezione il 24 marzo 2025 (prot. n. prot. n. SC\_ER - 0001194 del 24/03/2025) tramite l'applicativo Con.Te, ha trasmesso nota di risposta firmata dal dirigente area risorse finanziarie, corredata da copia dei seguenti atti e documenti:

- 1) copia della Determinazione n.817 del 20.06.2024 avente ad oggetto "Piano Strategico di Marketing e Brand Strategy – affidamento servizio;
- 2) copia del Contratto/capitolato stipulato dall' affidatario KPMG Advisory S.p.a.;
- 3) copia della Deliberazione di Consiglio n. 32 del 28.12.2023 di approvazione del DUP 2024/2026 e pertanto del Programma degli incarichi di consulenza e collaborazione contenuto nel DUP e copia della Deliberazione di Consiglio Comunale n. 28 del 25.07.2024 di Salvaguardia degli equilibri di Bilancio

2024/2026 e di variazioni al Bilancio” contenente l’aggiornamento del Programma degli incarichi (si ribadisce la non configurazione di incarico ma di affidamento di servizio, pertanto lo stesso non risulta nel Programma degli incarichi);

4) copia della documentazione, citata nella det. 1793 del 19/12/2024, attestante la verifica, da parte dell’Ente, dell’impossibilità di avvalersi del personale dipendente (verifica interna effettuata in data 10/12/2024, prot. n. 96639/2024);

5) copia del contratto/capitolato stipulato e debitamente sottoscritto dall’affidatario del servizio, sig.ra **Omissis**;

6) regolamento adottato dall’Ente in materia di conferimenti incarichi di studio e consulenza;

Successivamente la Sezione, al fine di approfondire ulteriormente determinati aspetti volti ad accertare il legittimo conferimento dell’incarico, con nota del 7 aprile 2025 (prot. n. SC\_ER – 0001418 del 08/04/2025), ha ritenuto altresì necessario un supplemento di istruttoria, chiedendo i seguenti chiarimenti:

- 1) Se a seguito della nota con la quale è stata chiesta la disponibilità di personale interno sono pervenute risposte, anche negative, e in tal caso trasmettere documentazione, oppure la stessa è rimasta senza esito;
- 2) Modalità, luogo e tempo di svolgimento delle attività da parte della sig.ra Ronci; se con mezzi propri e/o con strumenti dell’amministrazione; modalità di accesso alle banche dati dell’amministrazione, se su rete interna o su rete esterna.

Il Comune dava riscontro alla richiesta formulata dalla Sezione con nota del 11 aprile 2025, acquisita con prot. n. SC\_ER – 0001493, comunicando che *“a seguito della richiesta di disponibilità di personale interno, non vi è stato riscontro, per cui la stessa è andata deserta. Per quanto riguarda la modalità di svolgimento delle attività da parte della Sig.ra Ronci, essa viene svolta con mezzo propri e mediante l’utilizzo di una rete esterna”*.

**4.** La Sezione deve preliminarmente evidenziare il comportamento scarsamente collaborativo da parte dell’Amministrazione, la quale si limita a rispondere in modo generico alle richieste del magistrato istruttore e, in ogni caso, solo parzialmente ai quesiti proposti.

Ad ogni modo, dall'esame degli atti e della documentazione pervenuta risulta che il Comune di Riccione, con determinazione n. 817 del 20/06/2024, ha affidato il servizio di redazione del piano strategico di marketing e brand strategy della città di Riccione alla società KMPG Advisor, e nominando quale responsabile unico di progetto (RUP) ai sensi dell'art. 15 del Codice dei Contratti, la dott.ssa Cinzia Farinelli, Dirigente del settore servizi finanziari.

Dalla lettura della determina in parola si evince che, a seguito della pubblicazione, in data 30 maggio 2024 sulla Piattaforma digitale Intercenter/Sater dell'avviso di indagine esplorativa di mercato, con richiesta di preventivo con scadenza il giorno 11/06/2024 alle ore 09.00, sono pervenute nella piattaforma digitale N. 7 richieste di partecipazioni. I relativi progetti, completi di preventivi, in data 16 giugno 2024, sono state valutati dal RUP in base ai seguenti criteri:

- qualità della proposta di redazione del Progetto di PIANO STRATEGICO DI MARKETING E BRAND STRATEGY, delle modalità e dei costi di realizzazione dello stesso;
- economicità complessiva della proposta anche in termini realizzativi;
- curricula formativi e professionali del personale impiegato nel servizio.

A seguito di tale procedura valutativa, è risultata aggiudicataria del servizio la società KPMG Advisory S.P.A, per una serie di motivazioni esplicitate nella determina quali: completezza del progetto presentato e rispondenza dello stesso alle richieste della stazione appaltante, presenza dei requisiti di professionalità ed esperienza da parte dell'operatore economico, pluriennale esperienza nel campo del marchio in questione. Pertanto, il comune di Riccione ha proceduto, con la richiamata deliberazione n. 873, all'affidamento del servizio alla società selezionata ai sensi dell'art. 50 c. 1 lett. b) del Codice dei Contratti.

L'Amministrazione, nella determina, dà atto di aver accertato l'esistenza in capo all'operatore economico assegnatario dei requisiti previsti dagli artt. 95 e 96 del Codice dei Contratti (D. Lgs. 36/2023), nonché la copertura finanziaria della spesa complessiva per il servizio (pari a 85.400.000,00 euro Iva inclusa) nell'ambito del Bilancio di Previsione finanziario 2024-2026.

**5.** Solo successivamente ravvisata la necessità di svolgere una serie di attività finalizzate alla "raccolta, elaborazione, monitoraggio e controllo dei dati," essenziali per la realizzazione del Piano Marketing e della Brand Strategy sopra citati, il 6 dicembre 2024 (con data di scadenza 10 dicembre 2024) è stata inviata una comunicazione, a firma del RUP, a tutti i dirigenti delle diverse aree

dell'Amministrazione, al fine di verificare la disponibilità del proprio personale a partecipare a tali attività.

Nella stessa comunicazione era specificato che si trattava di un'attività di "segreteria, ricerca, elaborazione, analisi e strutturazione dei dati inerenti al territorio specifico", mentre non erano indicati requisiti professionali o titoli particolari necessari per il suo svolgimento.

Come comunicato dalla stessa Amministrazione, in risposta agli approfondimenti istruttori richiesti dalla Sezione, tale comunicazione non ha ricevuto alcun riscontro né positivo, né negativo.

**6.** Con successiva determinazione n. 1793 del 19 dicembre 2024, a firma della dirigente dott.ssa Farinelli, ritenendo sussistente l'impossibilità di avvalersi del personale dipendente dell'Ente per lo svolgimento delle prestazioni sopra citate, a seguito del mancato riscontro da parte dei responsabili dei vari servizi alla richiesta di verifica interna effettuata in data 10/12/2024, il Comune ha proceduto al conferimento ad un soggetto esterno, per un importo stimato di 10.000,00 euro, la realizzazione del servizio di supporto tecnico/amministrativo connesso alla predisposizione del Piano Marketing e Brand strategy di Riccione; la procedura scelta è quella prevista dall'art. 50 c. 1 lett. B) del d. Lgs. 36/2023 (affidamento diretto). Nella determina si dà atto che l'Ente, previa pubblicazione di un avviso sul proprio sito nonché sul sito Sater/Intercenter (dal 08/11/2024 al 18/11/2024, quindi per un periodo di 11 giorni solari) ha ricevuto quattro candidature, che sarebbero state opportunamente valutate dal RUP.

**7.** A seguito di tale valutazione, il RUP all'esito di un giudizio complessivo effettuato comparando le quattro candidature presentate, i cui criteri non sono stati né specificati nella determina né chiariti nella risposta alle richieste istruttorie formulate dalla Sezione, nella quale anzi l'Amministrazione si limita a dichiarare che *"il RUP ha effettuato una valutazione dei curriculum presentati ed ha ritenuto quello del soggetto individuato ad effettuare il servizio oggetto dell'affidamento rispondente alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice in quanto esperto nel settore della comunicazione istituzione e relazioni pubbliche"*, ha individuato la sig.ra **Omissis** quale affidataria del servizio di supporto tecnico/amministrativo necessario alla raccolta, elaborazione e monitoraggio dei dati raccolti, necessari alla predisposizione del Piano Marketing e brand strategy di Riccione. Il servizio è stato conferito per la durata di sei mesi dalla data di sottoscrizione del contratto per un importo di 10.000,00 euro onnicomprensivi di oneri previdenziali e fiscali.

**8.** Dall'esame del contratto stipulato tra il Comune di Riccione e la sig.ra **Omissis** viene in evidenza all'art. 1 che l'oggetto del servizio è il "supporto tecnico-

amministrativo delle attività di monitoraggio e raccolta dei dati connessi alla predisposizione del Piano Marketing e Brand Strategy di Riccione” ed in particolare: raccolta di dati e informazioni, elaborazione ed inserimento degli stessi, monitoraggio amministrativo e sullo stato di avanzamento dei dati raccolti. Da quanto riportato, non emerge che si tratti di un'attività che richiede competenze professionali specifiche, avendo la stessa ad oggetto la raccolta dei dati e delle informazioni; l'elaborazione e l'inserimento dei dati stessi; il monitoraggio amministrativo e sullo stato di avanzamento dei dati raccolti.

**9.** L'appalto, ai sensi dell'art. 1655 c.c., è un contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

Il rapporto contrattuale concluso con la sig.ra **Omissis** presenta, tuttavia, 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 può trovare 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.

L'incarico conferito alla sig.ra **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.

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, anche questo requisito risulta mancante in capo all'affidataria del servizio, la quale non risulta svolgere alcuna attività imprenditoriale o professionale, consistente nell'offerta di beni o di servizi in un determinato mercato.

### **3. Presupposti per l'affidamento dell'incarico**

Individuata l'esatta natura del contratto in esame e ricondotto l'incarico 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.*

### **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)".*

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.

Il comportamento dell'Amministrazione lascia, piuttosto, emergere dubbi in merito alle capacità di programmazione. Infatti, appare quanto meno anomalo che l'Ente affidi un appalto per la redazione del Piano Marketing ad una società esterna e, solo successivamente, si renda conto della necessità, che ne costituisce l'antecedente logico, di dover raccogliere e mettere a disposizione dell'affidatario i dati necessari all'esecuzione del servizio.

La scelta di affidare l'incarico a soggetto esterno per un'attività - che non richiede professionalità specifiche - di segreteria, di raccolta, inserimento e monitoraggio dati, risulta assolutamente priva di motivazione, ritenendo erroneamente l'Amministrazione che alla mancata manifestazione di "disponibilità" corrisponda una "impossibilità di utilizzo" del personale interno.

La circostanza assume ancora maggiore rilevanza se si considera la consistenza complessiva del personale del Comune di Riccione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato alla data del 31.12.2024. Essa, come risulta dal Piano Integrato Attività e Organizzazione 2025-2027, consultabile sul sito istituzionale dell'Ente, è pari a n. 409 unità, così suddiviso nelle Aree di inquadramento: n. 5 Dirigenti, n. 118 Area dei Funzionari ed Elevata qualificazione, n. 208 Area degli Istruttori, n. 78 Area degli Operatori Esperti.

La verifica in concreto non può sostanzarsi semplicemente nell'invio di una nota ai dirigenti del Comune di Riccione (v. nota del 6.12.2024 del Dirigente del Settore Risorse Finanziarie – Risorse Umane – Società Partecipate – Patrimonio, avente ad oggetto "Informazione Piano Marketing e Brand Strategy) con la quale *"si invitano i dirigenti a comunicare eventuali disponibilità del proprio personale a partecipare alla suddetta attività"* e alla constatazione del mancato riscontro, sicché la verifica è da ritenere, coerentemente con gli indirizzi giurisprudenziali citati, nella sostanza *tamquam non esset*.

Dall'assenza del requisito legittimante il conferimento dell'incarico della previa e puntuale verifica della possibilità di utilizzare personale interno, la quale – si precisa – sarebbe stata necessaria anche nel caso in cui fosse stata corretta la scelta di utilizzare lo strumento dell'appalto di servizi, 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. Assenza del requisito dell'alta qualificazione**

La prestazione oggetto dell'incarico al collaboratore esterno deve essere altamente qualificata (esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria). 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*. È possibile, inoltre, prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla legge.

Tuttavia, il Comune ha affidato l'incarico ad un soggetto privo di titoli di studio di livello universitario giacché anche detto requisito non risulta dagli atti in possesso della sig.ra Ronci.

### **3.3 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 21 comparativa*" (cfr., tra le altre, Sez. Piemonte, delib. 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.

La valutazione approfondita dei requisiti curricolari e l'esplicitazione dei criteri di scelta sarebbe stata assolutamente necessaria al fine di individuare il soggetto destinatario dell'affidamento.

Nel caso in esame, invece, il Comune di Riccione ha conferito l'incarico in assenza di una esauriente valutazione e comparazione dei *curricula* pervenuti. In risposta alla nota istruttoria l'Ente si limita a comunicare che *"il Rup ha effettuato una valutazione dei curriculum presentati ed ha ritenuto quello del soggetto individuato ad effettuare il servizio oggetto dell'affidamento rispondente alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice in quanto esperto nel settore della comunicazione istituzione e relazioni pubbliche"*, senza fornire ulteriori chiarimenti.

Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione, la pubblicazione di un avviso pubblico di indagine di mercato, con il quale si invitano i soggetti interessati all'invio di candidature, pur non costituendo l'avvio di una gara in senso tecnico, non può essere considerata una procedura informale, tale da escludere la necessità di valutazione delle candidature pervenute e quanto meno di definizione dei criteri di selezione. Diversamente opinando, l'indagine di mercato espletata risulterebbe contraria al principio di economicità dell'azione amministrativa, in quanto i termini del procedimento di selezione risulterebbero inutilmente dilatati per lo svolgimento di una serie di attività (quali la pubblicazione dell'avviso e la raccolta

delle candidature), all'esito delle quali l'affidatario del servizio viene scelto prescindendo dagli esiti dell'indagine.

### **3.4 Obblighi di trasparenza**

L'utilizzo dell'appalto di servizi per il conferimento dell'incarico in esame ha come ulteriore conseguenza l'inadempimento degli obblighi di trasparenza derivanti dall'applicazione dell'art. 7, c. 6 del TUPI.

In particolare, il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma individuale secondo le regole dettate dal citato art. 7, c. 6, determina che i relativi obblighi pubblicitari dovranno essere assolti ai sensi dell'art. 15, c. 1, del D. Lgs. n. 33/2013 e, pertanto, relativamente ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza dovranno essere pubblicati, entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico, secondo cui *"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"* .

Ulteriormente, il secondo comma 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 alla soprariferita disposizione, 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.

**P.Q.M.**

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

### **ACCERTA**

- a) l'illegittimità del ricorso alla procedura dell'appalto di servizi per il conferimento alla Sig.ra **Omissis** dell'incarico di cui alla determina n. 1793 del 19 dicembre 2024;
- b) l'assenza dei presupposti legittimanti il conferimento di incarichi di collaborazione esterna e precisamente: assenza del requisito dell'impossibilità di utilizzare personale interno; assenza del requisito dell'alta professionalità in capo al soggetto affidatario; carenza di motivazione in merito alla scelta del collaboratore all'esito della procedura comparativa dei curricula pervenuti;
- c) l'inadempimento degli obblighi di trasparenza di cui all'art. 15 del D. Lgs. 33/2013

### **INVITA**

Il Comune di Riccione 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 Riccione;
- 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 15 maggio 2025

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 15 maggio 2025

Il Presidente  
Marcovalerio Pozzato  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 20 maggio 2025

Il Funzionario preposto  
Nicoletta Natalucci  
*(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  
Nicoletta Natalucci  
*(firmato digitalmente)*