



# CORTE DEI CONTI

## Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 63/2026/SRCPIE/REG

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott. Antonio ATTANASIO	Presidente
Dott.ssa Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott. Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott. Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott. Paolo MARTA	Primo Referendario
Dott.ssa Maria DI VITA	Primo Referendario
Dott. Massimiliano CARNIA	Primo Referendario relatore
Dott. Andrea CARAPPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa Elisa MORO	Referendario

### **Nella camera di consiglio del 19 maggio 2026**

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

Vista la Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi da 54 a 57;

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

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

Vista la Legge 14 marzo 2013, n.33;

Visto l'art. 14 del D.L. 24 aprile 2014 n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014 n. 89;

Visto il D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, successivamente abrogato e sostituito dal D. Lgs 31 marzo 2023 n. 36;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, e ss.mm., concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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

Viste le deliberazioni nn. 362/2013/SRCPIE/INPR, 54/2021/SRCPIE/INPR e 42/2026/SRCPIE/VSG, con le quali questa Sezione ha dettato una serie di precisazioni nella materia del conferimento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni;

Visto il "*regolamento sulla disciplina comparativa per il conferimento degli incarichi di collaborazione. Art. 7 comma 6 bis e s.m.i. del decreto legislativo 165/2001*" approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 52 del 20 dicembre 2018 recante limiti, modalità e criteri per l'affidamento di incarichi o consulenze a soggetti esterni all'amministrazione;

Vista l'ordinanza n. 19 del 15 maggio 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Primo Referendario dott. Massimiliano Carnia;

#### **PREMESSO IN FATTO**

IRES Piemonte, con nota del 13 febbraio 2026 inviava n. 11 determinazioni dirigenziali riguardanti atti di spesa adottati nel mese di gennaio 2026, trasmessi a questa Sezione in data 16 febbraio 2026 prot. n. 1133 per il controllo successivo sulla gestione intestato alla Corte dei Conti ai sensi dell'art.1, comma 173, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266

Dalla disamina istruttoria della determina dirigenziale n. 19 del 28 gennaio 2026 riguardante l'*"Affidamento incarico di consulenza professionale per la realizzazione di attività di carattere amministrativo/contabile per Progetti Europei afferenti al Programma Interreg VI-A Francia-Italia ALCOTRA (2021 - 2027) in ambito socio-sanitario e specificamente nell'ambito dei Progetti Alcotra "FOR: Future Of Rehabilitation" e "MyHealthFriend" (art. 7 commi 6 e 6 bis D.Lgs. n. 165/2001 s.m.i.)"* si evinceva la non conformità a legge di talune disposizioni del Regolamento interno dell'ente *"recante la disciplina comparativa per il conferimento degli incarichi di collaborazione"* disposto con Deliberazione del Consiglio di Amministrazione n.52 del 20 dicembre 2018.

In particolare nell'analizzare la disciplina regolamentare si rilevavano ricompresi nel novero degli incarichi individuali anche *"i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa"* (cfr artt. 1 co. 3 lett.a) e 4 co. 2) nonché la previsione del possesso del solo *"diploma di Scuola Secondaria di II Grado"*, nel novero dei requisiti minimi indispensabili per il riconoscimento della qualifica di *"expertise"* di terzo livello *"Junior"* (cfr Allegato II.)

Alla luce di ciò il Magistrato Istruttore ha ritenuto opportuno deferire la questione all'esame collegiale della Sezione

### **IN DIRITTO**

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

Tali disposizioni regolamentari, ai sensi del successivo comma 57, devono essere trasmesse alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione. Se l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti delle disposizioni regolamentari approvate è previsto unicamente a carico degli enti locali, in forza del riferimento esplicito operato dalla Legge (art. 3 comma 56 della L. n. 244/2007) al regolamento di cui all'articolo 89 del TUEL, ciò non preclude alla Corte dei conti il controllo sui regolamenti adottati da enti e amministrazioni diverse da quelle previste dall'art. 2 del TUEL (comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni). È infatti sufficiente che un ente sia soggetto alle disposizioni del D. Lgs n. 165/2001, e quindi al controllo sugli atti di spesa concernenti gli incarichi esterni, per consentire alla competente

Sezione regionale di controllo, il sindacato, negli stretti limiti individuati dal legislatore e dalla giurisprudenza, sulle disposizioni regolamentari che l'ente si è autoimposto ai fini del conferimento di quei medesimi incarichi. Tale controllo può essere azionato ogniqualvolta, dall'analisi degli incarichi trasmessi, o conosciuti dall'Ufficio, emerga la necessità di scrutinare la conformità a Legge delle disposizioni regolamentari approvate dall'ente in materia.

Il controllo espletato non incide, nel caso specifico, sull'efficacia dell'atto, ma si sostanzia in un riesame di legalità e regolarità, finalizzato al confronto tra il regolamento adottato dall'ente e i parametri normativi vigenti (fra cui, in particolare, l'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001) in un'ottica non più statica, ma dinamica che, come sottolineato dalla Corte costituzionale, risulta finalizzata a stimolare l'adozione di eventuali misure correttive e a prevenire il reiterarsi di comportamenti non conformi (cfr., ex multis, Corte costituzionale, sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007).

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

A seguito delle modifiche normative che hanno interessato la materia degli incarichi a personale esterno all'amministrazione, a norma dell'articolo 7 del D.lgs. n. 165/2001, nonché delle indicazioni promananti dalla giurisprudenza amministrativa e contabile, la scrivente Sezione ha emanato le delibere di indirizzo nn. 362/2013/SRCPIE/INPR, 54/2021/SRCPIE/INPR e . /2026/SRCPIE/INPR

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

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

L'entrata in vigore del suddetto divieto è stata peraltro ripetutamente posticipata, fino al 1° luglio 2019 (ad opera dell'art. 1 co. 1131 lett. f) della legge 30 dicembre 2018, n. 145

che per ultima è intervenuta a modificare l'art. 22, comma 8, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75).

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

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

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

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

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

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

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

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

La Sezione, pertanto, si sofferma sulle disposizioni che appaiono discostarsi in modo evidente dal dettato normativo e per le quali occorre che IRES PIEMONTE provveda ad adeguare il testo al contenuto della sopracitata disposizione normativa nelle parti oggetto di successiva illustrazione, in quanto non in linea con la disciplina di legge e con le interpretazioni ormai consolidate offerte dalla giurisprudenza.

## **1. Divieto di collaborazioni coordinate e continuative (co.co.co.)**

L'articolo 1, rubricato "ALBO DEI SOGGETTI ACCREDITATI", dopo aver riconosciuto l'istituzione di un apposito Albo contenente l'elenco dei soggetti accreditati a fornire prestazioni di lavoro autonomo nonché una specifica procedura per il conferimento degli incarichi individuali nel rispetto di quanto stabilito all'articolo 7, comma 6 e s.m.i. del D.lgs. n. 165 del 2001, al comma 3 dispone che:

*"Per incarichi individuali si intendono:*

*a) gli incarichi professionali conferiti a persone fisiche che esercitano attività pro-fessionale per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi previsti dalla legge, nei casi in cui l'oggetto dell'incarico sia riconducibile all'attività per la quale il professionista è iscritto all'albo;*

*b) gli incarichi di consulenza conferiti a professionisti non iscritti in albi, per i quali l'oggetto dell'incarico è riconducibile all'attività per la quale il pro-fessionista dichiara il possesso di partita IVA;*

*c) le prestazioni occasionali che pur rientrando nella categoria del lavoro auto-nomo si caratterizzano per l'occasionalità e la saltuarietà, tali che il compenso che ne deriva non costituisce fonte principale di reddito del prestatore d'opera;*

*d) i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, che hanno per oggetto prestazioni di opera intellettuale svolte da persone fisiche che non sono liberi professionisti, senza vincolo di subordinazione, nel quadro di un complesso unitario e continuativo, senza impiego di mezzi e organizzati e con compenso periodico prestabilito."*

Allo stesso modo l'art. 4 del regolamento, rubricato "PUBBLICITA', ACCESSO AGLI ATTI E TUTELA DI INTERESSI LEGITTIMI ", dopo aver previsto la pubblicazione degli avvisi di conferimento degli incarichi sul sito web dell'ente, al comma 2, fra le tipologie di incarichi che gli avvisi devono riportare indica, fra gli altri, anche "l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa".

Le disposizioni regolamentari in questione si pongono pertanto in contrasto con l'art. 7 comma 5 bis D.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 5 comma 1 D.lgs 25 maggio 2017 n.75, a tenore del quale, lo si ribadisce, "E' 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."*

La norma in esame appare ispirata, in via prevalente, dall'intento di introdurre un divieto di carattere generale a qualsiasi tipologia di contratto di collaborazione coordinata e continuativa (c.d. *co.co.co.*), configurandosi quale intervento normativo di rilevante incidenza sull'assetto dei rapporti di lavoro parasubordinato nel settore pubblico. Tale scelta del legislatore si inserisce, infatti, nell'ambito di un più ampio e articolato disegno riformatore volto al superamento di fenomeni di precarizzazione prolungata del lavoro pubblico che nel tempo hanno inciso negativamente sui principi di buon andamento, imparzialità ed efficacia dell'azione amministrativa.

L'eliminazione di una simile tipologia di fattispecie contrattuale risponde, pertanto, alla finalità di ricondurre l'organizzazione del lavoro alle ordinarie tipologie di impiego previste dall'ordinamento, favorendo la stabilità dei rapporti di lavoro e una più corretta programmazione delle risorse umane,

Sotto il profilo finanziario, l'intervento normativo assume rilievo anche in relazione ai principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità della spesa pubblica di cui all'art. 81 Cost., in quanto mira a favorire una più consapevole e responsabile pianificazione del fabbisogno di personale, riducendo il ricorso a soluzioni gestionali frammentarie e potenzialmente foriere di oneri non adeguatamente programmati. In tale ottica, la disposizione in esame si configura quale strumento di razionalizzazione complessiva dell'organizzazione amministrativa, funzionale a una gestione efficiente, efficace ed economicamente sostenibile dell'azione amministrativa.

Va inoltre ricordato che in sede centrale la Corte dei Conti ha avuto modo di evidenziare come il divieto in questione si debba ritenere applicabile soltanto ai contratti sottoscritti a partire dal 1 luglio 2019 (termine più volte posticipato e, da ultimo come sopra ricordato, ad opera dell'art.1 co. 1131 lett. f) della L. n. 145/2018), ma non già ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, producono effetti anche in periodo successivo alla predetta data (cfr. C. conti, sez. centr. contr. legittimità, 23 dicembre 2015 n.30).

Il quadro normativo risulta infine completato da una disciplina di tipo sanzionatorio allorchè venga violato il divieto normativo. Sul punto il legislatore ha infatti sancito la nullità del contratto e la responsabilità erariale a carico di chi si sia reso responsabile della stipula dello stesso, statuendo altresì la responsabilità di cui all'art. 21 decreto legislativo n. 165/2001 per i dirigenti che abbiano violato il precetto legislativo e il divieto di erogazione della retribuzione risultato.

Alla luce di quanto esposto, la Sezione raccomanda pertanto all'Ente di procedere tempestivamente alla modifica delle disposizioni regolamentari sopra evidenziate, al fine di garantirne l'allineamento al vigente quadro normativo e di prevenire possibili profili di illegittimità, responsabilità erariale e dirigenziale, nonché criticità organizzative e finanziarie per l'ente.

## **2. Comprovata specializzazione anche universitaria degli incarichi individuali**

L'allegato II (Allegato II) al regolamento, nel descrivere i requisiti per l'iscrizione all'Albo ed in particolare i requisiti minimi per il riconoscimento del livello di "expertise", ha ritenuto sufficiente indicare nel "Terzo Livello: Junior" il solo "possesso almeno del diploma di Scuola Secondaria".

Tale previsione contrasta con l'art. 7, comma 6, lett. a) del TUPI, che subordina il conferimento di incarichi di studio, ricerca e consulenza al possesso di una comprovata e particolare specializzazione anche universitaria.

Nel vigente quadro normativo il legislatore ha infatti introdotto il requisito della comprovata specializzazione quale elemento essenziale ai fini della legittimità del ricorso a prestazioni di lavoro autonomo. La previsione del requisito, inizialmente non contemplata in via espressa, ha avuto l'effetto di rafforzare il sistema delle garanzie, orientando l'azione amministrativa verso il conferimento di incarichi esclusivamente finalizzati all'acquisizione di prestazioni di elevato contenuto professionale e specialistico, non reperibili all'interno dell'organizzazione dell'ente. Tale elemento, peraltro, non assume carattere assoluto, in quanto il legislatore ha individuato specifiche ipotesi derogatorie nelle quali la stipulazione dei contratti di collaborazione può prescindere dal possesso del titolo universitario.

In particolare, la normativa consente di derogare al requisito della specializzazione universitaria nei casi in cui l'incarico sia conferito a "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". Tali fattispecie, tuttavia, restano subordinate alla condizione che l'affidamento non comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica nonché alla necessità di accertare in concreto la maturata esperienza professionale nel settore di riferimento.

Su quest'ultimo profilo la giurisprudenza contabile non ha mancato di rimarcare come il requisito della "comprovata specializzazione" imponga all'amministrazione un rigoroso accertamento in concreto, da effettuarsi mediante l'analisi del percorso lavorativo e della documentazione prodotta, con particolare riferimento ai curriculum professionali prodotti

degli interessati. Ne consegue che il mero possesso formale di titoli di studio non è di per sé sufficiente, né sempre necessario, a dimostrare l'effettiva acquisizione delle capacità professionali richieste, dovendosi invece valutare l'esperienza maturata, la coerenza del percorso professionale e l'effettiva idoneità del soggetto a soddisfare le specifiche esigenze dell'amministrazione. La specializzazione richiesta deve essere intesa come il possesso di conoscenze altamente qualificate e specifiche, equiparabili, sotto il profilo contenutistico e professionale, a quelle conseguibili attraverso un percorso formativo universitario, purché strettamente coerenti con l'oggetto dell'incarico da conferire (cfr. (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia delib.ni n. 123/2012; n. 37/2009 e n. 28/2008).

Ciò evidenziato la Sezione non può che constatare l'impossibilità di accertare in concreto il requisito della comprovata specializzazione in capo a soggetti muniti del solo diploma di scuola secondaria di II Grado, raccomandando per tale ragione all'ente di procedere alla revisione dei requisiti minimi di accesso mediante l'eliminazione del "terzo livello: junior", al fine di assicurare la conformità della disciplina regolamentare al vigente quadro normativo e ai principi di legittimità dell'azione amministrativa.

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

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

#### **DICHIARA**

Gli articoli 1 comma 3 lett.a) e 4 comma 2 del "Regolamento sulla disciplina comparativa per il conferimento degli incarichi di collaborazione Art. 7 comma 6 Bis e s.m.i. del decreto legislativo 165/2001" nonché l'Allegato II del medesimo regolamento nella definizione dei requisiti minimi per il riconoscimento della qualifica di expertise "terzo livello junior" non conformi alla disciplina di legge per quanto esposto in parte motiva, e per l'effetto

#### **RACCOMANDA**

all'ente di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente delibera, idonee misure correttive per conformare il proprio regolamento alla legge vigente, trasmettendo il nuovo testo regolamentare modificato ed aggiornato entro i successivi trenta giorni;

#### **DISPONE**

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Consiglio di Amministrazione di Ires Piemonte, al Presidente del Consiglio Regionale ed al Consiglio Regionale, rammentando gli obblighi di pubblicazione della medesima nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito Internet istituzionale, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

Così deliberato nella Camera di consiglio riunitasi in data 19 maggio 2026.

Il Relatore

Dott. Massimiliano Carnia

Il Presidente

Dott. Antonio Attanasio

Depositato in Segreteria il **26 maggio 2026**

Il Funzionario preposto

Margherita Ragonese