



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER IL MOLISE

nella Camera di consiglio del 13 marzo 2023

composta dai magistrati

Lucilla Valente	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Ruben D'Addio	Referendario, relatore
Emanuele Petronio	Referendario

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

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 programma di controllo sulla gestione di questa Sezione per gli anni 2021 e 2022, di cui alle rispettive deliberazioni n. 6/2021/INPR depositata il 3 marzo 2021 e n. 5/2022/INPR depositata il 16 febbraio 2022, ove si prevede, per quanto qui interessa, il monitoraggio e riscontro degli atti di spesa assunti nell'esercizio 2021 e 2022 da pubbliche amministrazioni di importo superiore ad € 5.000,00 concernenti incarichi di studio, ricerca, consulenza conferiti ad estranei alle pubbliche amministrazioni e convegni, mostre, pubblicità, relazioni pubbliche e spese di rappresentanza, nonché sui regolamenti per il conferimento di incarichi esterni;

VISTO l'articolo 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTO l'articolo 16, comma 26, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

VISTO l'articolo 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

VISTA la "Relazione sugli atti di spesa di importo superiore ad € 5.000,00 per incarichi e consulenze conferiti ad estranei alle Amministrazioni nonché per attività di relazioni pubbliche, convegni mostre, pubblicità e rappresentanza posti in essere dalle Amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché sui regolamenti per il conferimento di incarichi esterni - periodo dal 1° luglio 2021 al 30 giugno 2022" con la quale il Magistrato istruttore, a conclusione dell'istruttoria espletata, ha deferito la questione all'esame della Sezione per la decisione collegiale;

VISTA l'ordinanza n. 11/PRES/2023, del 6 marzo 2023, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 13 marzo 2023, la Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Ruben D'Addio;

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

1. Premessa.

1.1. Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 173, legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli atti di spesa di importo superiore ad € 5.000,00 concernenti gli incarichi di collaborazione, di studio, di ricerca e di consulenza, nonché quelli relativi ad attività di relazioni pubbliche, convegni mostre, pubblicità e rappresentanza posti in essere dalle Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, devono essere trasmessi alla competente Sezione della Corte dei Conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

Con precedenti delibere (cfr., da ultimo, deliberazione n. 107/2022/VSG), questa Sezione ha invitato gli Enti destinatari ad attenersi, nell'affidamento degli incarichi esterni, al quadro normativo di riferimento e ai parametri enucleati dalla giurisprudenza contabile.

In particolare, la Sezione ha richiamato le norme che disciplinano la materia, rappresentate, in primo luogo, dall'articolo 110, comma 6, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per gli enti locali, e dall'articolo 7, comma 6, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per la generalità delle Pubbliche Amministrazioni.

Tale ultima disposizione costituisce un cardine della materia, perché fissa con chiarezza gli essenziali elementi oggettivi e soggettivi degli incarichi conferiti dalla Pubblica Amministrazione, nonché le condizioni legittimanti il conferimento e le sanzioni per le

relative violazioni. Per quanto qui interessa, essa così recita: “*per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:* a) *l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;*

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

c) *la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;*

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

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”.

Il regime delle collaborazioni esterne è stato ulteriormente definito dall'articolo 1, commi 11 e 42, legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), da diverse disposizioni (articolo 3, commi da 54 a 57) della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per l'anno 2008), dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dall'articolo 17, comma 30, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, nonché dagli articoli 6 commi 7, 8, 9, e 20 e 9, comma 28, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122.

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nell'apportare modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ne ha rivisitato anche le disposizioni inerenti “*il personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile*” (v. articolo 36 dell'ultimo

decreto citato), nonché quelle concernenti i contratti di lavoro autonomo (v. articolo 7, dello stesso decreto, in tema di *“gestione delle risorse umane”*).

Sul fronte delle tipologie del lavoro flessibile, il comma secondo del rinnovato articolo 36 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, oltre a prevedere esplicitamente i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, i contratti di formazione e lavoro ed i contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, opera un generico riferimento all'utilizzo di *“altre forme flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche”*, con il limite funzionale delle *“comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporanee ed eccezionali e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35”*.

Quanto ai contratti di lavoro autonomo, che più interessano in questa sede, spicca l'introduzione del comma 5 bis all'articolo 7 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con l'espressa previsione del divieto, decorrente dal primo luglio 2019 (articolo 22, comma 8, dello stesso decreto, come modificato, da ultimo, dall'articolo 1, comma 1131, lettera f), legge 30 dicembre 2018, n. 145), *“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 al luogo di lavoro”*. Lo stesso comma prevede che i contratti posti in essere in violazione di tale disposizione sono nulli e determinano responsabilità erariale, mentre *“resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs. 81/2015 [in tema di applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione organizzati dal committente, n.d.r.], non si applica alle pubbliche amministrazioni”*. Inoltre, resta ferma la possibilità di conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, alle sole condizioni ed in presenza dei presupposti di legittimità espressamente elencati dal comma 6 dello stesso articolo 7, così come sopra riportati.

1.2. Da un punto di vista generale, dunque, la *ratio* comune alla totalità degli interventi normativi richiamati consiste nel limitare il ricorso alle tipologie contrattuali ivi disciplinate ad ipotesi del tutto eccezionali.

Il frequente ricorso ad incarichi esterni da parte delle Pubbliche Amministrazioni ha, infatti, condotto il legislatore all'imposizione di limiti progressivamente più restrittivi a tali

conferimenti, riducendo gradualmente i margini di discrezionalità delle stesse amministrazioni, in termini sia di presupposti di legittimità, sia di limiti e vincoli alla spesa. L'utilizzo della facoltà di ricorso ad incarichi professionali esterni è, pertanto, soggetta a condizioni rigorose che devono trovare nella motivazione dei singoli provvedimenti l'indicazione dell'esigenza da soddisfare e l'esplicitazione delle risultanze dell'istruttoria, dalle quali emerga che la specifica esigenza del caso non possa essere soddisfatta impiegando il personale in servizio.

Ne consegue che gli enti interessati devono adeguarsi a principi e criteri direttivi talmente rigidi e restrittivi, da non lasciar dubbi circa la possibilità di avvalersi di incarichi esterni solo subordinatamente alla rigorosa verifica della ricorrenza dei presupposti legittimanti indicati.

Infatti, 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.

Ulteriore conferma del principio sopra enucleato era rappresentata dal disposto dell'articolo 6, comma 7, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo cui *"al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza ... non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009"*. Quest'ultima norma trovava espressa applicazione anche agli enti locali, in virtù del generale richiamo agli enti

di cui all'articolo 1, comma 3, legge n. 196/2009 (fatte salve le disposizioni di cui al decreto-legge 24 aprile 2017 n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96).

La predetta disposizione ha cessato il proprio ciclo di applicazione ad opera dell'articolo 57, comma 2, lettera b) decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157: esso dispone, a decorrere dall'anno 2020, per gli enti contemplati nello stesso articolo, *“la cessazione dell'applicazione delle disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'articolo 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122”*.

Alla straordinarietà dell'esigenza operativa è strettamente connessa la temporaneità dell'incarico: ragionando *a contrario*, si giungerebbe alla conclusione che l'esigenza non è di carattere straordinario e transitorio, ma di carattere stabile; in quest'ultimo caso, dunque, l'ente dovrebbe procedere ad una programmazione ordinaria, con relativa valutazione di assunzione di personale (cfr. deliberazione Sez. reg. controllo per l'Emilia-Romagna n. 241/2021/INPR).

In ordine all'obbligo dell'espletamento della procedura comparativa per la scelta del collaboratore, la giurisprudenza contabile ha ritenuto che si possa procedere ad affidamento diretto nei casi eccezionali 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. Nel solco del contrasto al precariato e dell'esplicito *favor* del Legislatore per il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, si pongono le ulteriori disposizioni di cui al decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75 che hanno interessato l'articolo 36 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, accentuando il carattere generale della regola del ricorso al tempo indeterminato per l'approvvigionamento di personale nella Pubblica Amministrazione, circoscrivendo le ipotesi derogatorie e limitandole al soddisfacimento di *“comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”*. Inoltre, si reintroduce la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di ricorrere alle procedure di stabilizzazione come strumento di contrasto al precariato esistente (articolo 20 decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75).

Deve essere ancora segnalato il divieto per la Pubblica Amministrazione di attribuire incarichi di studio e di consulenza, se non a titolo gratuito, a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza (articolo 5, comma 9, primo periodo, decreto-legge 6 luglio

2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), modificato dalle disposizioni successive e recentemente derogato in favore di regioni e le province autonome in materia sanitaria ed *“al fine di far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e di garantire i livelli essenziali di assistenza”* (ex articolo 2bis, comma 5, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27). I predetti incarichi potevano essere prorogati fino al 31 dicembre 2022, in base al disposto dell'articolo 10, comma 5bis, decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52; il comma 4bis dell'articolo 36 decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, convertito nella legge 4 agosto 2022, n. 122, ha previsto la proroga fino al 31 dicembre 2023 dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 2bis, comma 5, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

Ulteriore deroga, collegata all'emergenza epidemiologica, è prevista, per il personale sanitario collocato in quiescenza, dall'art. 3bis decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, convertito con legge 12 marzo 2021 n. 29.

Vanno, inoltre, menzionate le ulteriori deroghe previste dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, all'articolo 2bis, commi 1 e 3, ai cui sensi le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, per far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e di garantire i livelli essenziali di assistenza, possono conferire incarichi di lavoro autonomo, di durata non superiore a sei mesi, prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza sino al 31 dicembre 2020 (termine ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2022 per gli incarichi conferiti alle categorie indicate dal comma 1, lettera a) del citato articolo 2bis, in base al disposto dell'articolo 10, comma 1, decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52); analoga previsione è contenuta nell'articolo 1, commi 5, 7 e 7bis decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77, in relazione alle categorie contemplate nello stesso articolo.

Inoltre, va segnalata la previsione di cui all'articolo 25, commi 1 e ss., legge 23 dicembre 1994, n. 724, che vieta di conferire *“al personale delle pubbliche amministrazioni che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali, ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti”*, incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di

amministrazioni con le quali lo stesso personale ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio.

Ancora, in base all'articolo 1, comma 146, legge 24 dicembre 2012 n. 228, *“le amministrazioni pubbliche individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), possono conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici. La violazione della disposizione di cui al presente comma è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti”*.

In ossequio, poi, al principio della trasparenza è fatto obbligo alle medesime Amministrazioni di rendere pubbliche ed aggiornare tutte le informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza (articolo 15 decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, così come revisionato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97).

1.3. Infine, si rappresenta che, a norma dell'articolo 3, commi 56 e 57, legge 24 dicembre 2007, n. 244, gli enti locali *“con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”* fissano *“in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali”*; al contempo, le disposizioni regolamentari così adottate *“sono trasmesse, per estratto, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione”*. Valga precisare che la competenza regolamentare in ordine ad uffici e servizi appartiene alla Giunta dell'Ente locale nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio (articolo 48, comma 3, ed articolo 42, comma 2, lettera a), T.U.E.L.).

Ne discende un obbligo, in capo agli Enti locali, di adottare, in seno agli specifici regolamenti di auto-organizzazione dei rispettivi uffici, particolari disposizioni circa l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, cui attenersi sotto pena di responsabilità disciplinare ed erariale e da trasmettere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, evidentemente per l'esercizio di un controllo-referto di tipo successivo, non essendo prevista la condizionalità all'efficacia dell'atto che è, invece, tipica del controllo preventivo di legittimità.

In quest'ottica, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con delibera 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, ha dettato le linee di indirizzo ed i criteri interpretativi dell'articolo 3, commi 54-57, legge 24 dicembre 2007, n. 244 in materia di regolamenti degli enti locali per l'affidamento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza, chiarendo che la trasmissione del regolamento deve ritenersi strumentale all'esame da parte della Sezione, in una prospettiva di controllo collaborativo.

Stante la natura regolamentare dell'atto, tale forma di controllo della Corte dei conti rientra nella categoria del riesame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica, ma dinamica; dovendosi assumere a parametro delle disposizioni regolamentari lo statuto dell'ente, i criteri deliberati dal Consiglio, i limiti normativi di settore ed, in particolare gli articoli 7 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e 110 T.U.E.L. Va ricordato che le norme da ultimo richiamate hanno un particolare valore nella misura in cui positivizzano principi affermati da una giurisprudenza ormai univoca quali presupposti essenziali per il ricorso agli incarichi esterni: essi costituiscono regole di organizzazione non derogabili da disposizioni regolamentari ed in gran parte neppure da norme di rango superiore in quanto trovano fondamento in principi costituzionali (v. sul punto, Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti per la Lombardia, deliberazione n. 14/2016/REG).

2. Esame di atti di spesa per incarichi e consulenze esterni

Tanto premesso da un punto di vista generale, la Sezione ha proseguito nel monitoraggio degli atti di spesa, con particolare riferimento, in questa sede, a quelli pervenuti nel periodo che intercorre tra il 1° luglio 2021 ed il 30 giugno 2022.

Nel lasso di tempo considerato, sono pervenuti a questa Sezione n. 39 atti di spesa, relativi ad incarichi e spese autorizzati nel periodo sopra citato.

Gli atti pervenuti sono stati esaminati verificando il rispetto dei presupposti di legittimità richiamati dalle disposizioni indicate in premessa nonché dell'obbligo di pubblicità sul sito *web*, secondo la normativa vigente. Inoltre, è stato verificato che il conferimento sia avvenuto con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge.

Degli atti trasmessi, n. 35 rappresentano attribuzioni di incarichi *ex* articolo 1, comma 173, legge 23 dicembre 2005, n. 266, per un valore complessivo di € 763.573,00; i residui atti di spesa sono relativi a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza e saranno oggetto di trattazione nella parte finale della presente deliberazione.

Le attribuzioni di incarichi in parola sono state adottate da quattro enti, l'Azienda sanitaria regionale del Molise (n. 29), la Regione Molise (n. 2) l'Università degli Studi del Molise (n. 3) e l'Agenzia Regionale per la protezione dell'Ambiente (n. 1). In generale, l'ente più attivo in materia è risultata l'Azienda sanitaria regionale del Molise, che ha conferito incarichi per € 602.253,00, seguita dalla Regione Molise che ha ne ha assegnati per € 86.564,00, dall'Università degli Studi del Molise che ha conferito incarichi per € 64.756,00, nonché dall'Arpa Molise che ne ha conferito n. 1 per € 10.000,00.

Va aggiunto che l'Università degli Studi del Molise ha trasmesso anche i sottoindicati provvedimenti:

- determina a contrarre del Direttore del Dipartimento di Bioscienze e Territorio relativa all'affidamento del servizio di *Detection di Specie Target tramite eDNA da Campioni Ambientali di Acque prelevate da Corsi e Bacini Naturali alla Società FEM2 - Ambiente S.R.L.*, per un totale di euro 38.979,00, a gravare sul progetto di ricerca "Implementazione di un Protocollo di Rilevamento Multispecifico e Sorveglianza Specie Interesse Unionale Acque Dolci del Lazio";
- determina a contrarre del responsabile delle funzioni contabili del Dipartimento di Bioscienze e Territorio, relativa all'acquisto del "Servizio di rilievi subacquei, all'interno dei trecento metri dalla linea di costa, nelle aree prospicienti i siti Rete Natura 2000 della costa Molisana (Foce Biferno - Litorale di Campomarino - e Foce Saccione - Bonifica Ramitelli)" necessario per effettuare, secondo quanto previsto dal progetto di ricerca, il rilievo della distribuzione degli *habitat* marini e di interesse comunitario, con georeferenziazione e mappatura delle aree occupate dagli stessi, mediante immersioni subacquee di biologi marini esperti presso la Società Consorzio Mediterraneo S.C.R.L., per un importo complessivo di euro 7.800,00;
- determina a contrarre del Direttore del Dipartimento di Bioscienze e Territorio relativa all'affidamento diretto del servizio di stabulazione e supporto sperimentale, necessario per la stabulazione di modelli sperimentali murini e l'esecuzione di modelli sperimentali in vivo, all'azienda PLAISANT S.r.l. per un importo complessivo di euro 14.518,00;
- determina a contrarre del Direttore del Dipartimento di Bioscienze e Territorio - prot. 9420 del 28.02.2022 relativa all'affidamento alla Pj Consulting S.R.L. del servizio di assistenza tecnica amministrativo/contabile per le attività previste nell'ambito del

progetto di cooperazione territoriale europea "Smart Adria Blue Groth" per un importo complessivo di euro 20.618,00;

- determina a contrarre del Direttore del Dipartimento di Bioscienze e Territorio, relativa all'affidamento del servizio di comunicazione per la categoria servizi di organizzazione e gestione integrata eventi del progetto di cooperazione territoriale europea "Smart Adria Blue Groth" alla società Studio Eventi & Congressi s.r.l., per un importo complessivo di euro 30.853,80.

In merito, gli affidamenti in questione paiono rientrare nella disciplina del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50/2016. In particolare, l'art. 3 del richiamato testo, recependo i criteri dettati dal diritto comunitario, contiene una definizione molto ampia di "operatore economico", attraendo nel proprio ambito di applicazione figure tipicamente riconducibili agli articoli 2222, 2229 e 1665 del codice civile: la disciplina degli appalti pubblici si giova, dunque, di un'estensione del concetto civilistico di appalto. Per derivazione eurounitaria, prevarrebbe, dunque, l'aspetto sostanzialistico dei rapporti: la nozione di contratto di appalto di servizi è più ampia di quella del codice civile, con la conseguenza che numerosi rapporti negoziali, pur teoricamente qualificabili come contratti d'opera o di opera intellettuale, sono attratti nella disciplina dei contratti pubblici di cui al citato decreto legislativo; per l'appunto, nei provvedimenti trasmessi dall'ente universitario l'applicazione di tali disposizioni è specificamente richiamata. Orbene, va ricordato che - seppur sottratti allo specifico controllo *de quo* - gli appalti di servizi devono comunque essere conformi ai principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 37 decreto legislativo n. 33/2013 (cfr. deliberazione sez. reg. controllo Emilia-Romagna n. 241/2021/INPR).

Si riportano di seguito gli incarichi trasmessi dall'Azienda sanitaria del Molise, dalla Regione Molise, dall'Università degli Studi del Molise e dall'ARPA Molise pervenuti nel periodo considerato.

Tabella n. 1: Incarichi conferiti

INCARICHI CONSULENZA DI IMPORTO SUPERIORE AD EURO 5.000,00 - II semestre 2021- I semestre 2022			
Delibera	Tipo di contratto	Tipo di incarico	Importo in euro
AZIENDA SANITARIA REGIONE MOLISE			
Delib. Commissario straord. n. 1558 del 20.12.2019	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Medico autorizzato esperto in Radioprotezione	tariffe minime con DPR 17.02.1992
Delib. Commissario straord. n. 252 del 19.05.2020	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Medico autorizzato esperto in Radioprotezione	tariffe minime con DPR 17.02.1992
Deliberazione del Direttore generale n. 404 del 26.06.2020	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	40.800,00
Deliberazione del Direttore generale n. 209 del 6 maggio 2020 (di approvazione graduatoria)	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	40.800,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	40.800,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	40.800,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	40.800,00
Deliberazione del Direttore generale n. 864 del 3 novembre 2020	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	13.600,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	13.600,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	13.600,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	13.600,00
Deliberazione del Direttore generale n. 1143 del 31 dicembre 2020	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
Deliberazione del Direttore generale n. 343 del 31 dicembre 2020	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	9.520,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
Deliberazione del Direttore generale n. 756 del 29 giugno 2021	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00

	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
Deliberazione del Direttore generale n. 1139 del 29 del 4 ottobre 2021	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	20.400,00
	contratto di prestazione d'opera intellettuale	Incarico di medico specialista in Pediatria	7.933,00
	TOTALE AZIENDA SANITARIA REGIONE MOLISE		
REGIONE MOLISE			
Decr. Presidente della Giunta reg. n. 44 del 20.07.2021	convenzione di incarico professionale	Consigliere del presidente della regione nel campo ricerca, sviluppo e programmazione economica	47.000,00 (incluso rimborso spese)
Decr. Presidente della Giunta reg. n. 43 del 20.07.2021	convenzione di incarico professionale	Consigliere del presidente della regione nel campo giuridico	39.564,00 (incluso rimborso spese)
TOTALE REGIONE MOLISE			86.564,00
ARPA MOLISE			
Provvedimento del commissario straordinario n. 285 del 09.08.2021	contratto per l'affidamento di incarico professionale	Esperto faunista	10.000,00
TOTALE ARPA MOLISE			10.000,00
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DEL MOLISE			
Consiglio di Dipartimento di Bioscienze e territorio - verbale n. 13 del 07.12.2021	contratto di prestazione di lavoro autonomo professionale	Supporto alla ricerca scientifica nell'ambito del Progetto di ricerca SMARTH ADRIA BLUE GROWTH	15.000,00
Dipartimento di Agricoltura ed Alimenti - verbale della Commissione giudicatrice n. 1 del 02.09.2021	contratto di prestazione di lavoro autonomo professionale	Attività di ottimizzazione della componentistica della trappola; progettazione del prototipo, posizionamento in campo ed assistenza tecnica per l'effettuazione dei test di funzionalità in campo; attività di "training", nell'ambito del progetto di ricerca "Commercialization of an automated monitoring and control System against the Olive and Med Fruit Flies of the Mediterranean Region".	36.416,00
Consiglio di Dipartimento di Bioscienze e territorio - verbale n. 8 del 20.09.2021	contratto di prestazione di lavoro autonomo professionale	Sviluppo e monitoraggio delle azioni relative all'impianto di ossi -gassificazione del progetto AUGIA -LIFE	13.340,00
TOTALE UNIVERSITA' DEGLI STUDI DEL MOLISE			64.756,00
TOTALE GENERALE			763.573,00

2.1. Esame degli atti adottati dall'Azienda sanitaria regionale del Molise

Con riferimento agli atti adottati dall'Azienda sanitaria regionale, la Sezione evidenzia i seguenti aspetti e/o criticità, riscontrate nel corso dell'istruttoria, associate ai provvedimenti e/o ai contratti che ne sono risultati affetti.

2.1.1. Alcuni dei provvedimenti trasmessi dispongono proroghe di contratti già in essere.

Il provvedimento adottato con deliberazione n. 1558 del 20.12.2019 dispone la proroga dell'incarico *"di cui al D.G. n. 740 del 28.06.2019 per la durata di sei mesi nelle more di pervenire all'indizione ed alla conclusione di una nuova procedura pubblica per il reclutamento di un dirigente medico autorizzato in Radioprotezione al fine di assicurare nell'Azienda le attività del medico autorizzato in adempimento alla succitata normativa di settore vigente"*. Lo stesso provvedimento n. 1558/2019 fa riferimento ad apposito avviso pubblico per il conferimento triennale del suddetto incarico, indetto con D.G. 1011/2019, ed andato deserto. Pertanto, l'incarico appare conforme ai criteri delineati dalla giurisprudenza contabile, in ordine alla possibilità di procedere all'affidamento diretto nei casi 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.

Il provvedimento n. 252 del 19.05.2020 dispone, dunque, a seguito di apposita indizione di pubblico avviso, il conferimento, per tre anni, del medesimo incarico allo stesso destinatario. Tuttavia, in base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Toscana, deliberazione n. 6/2020, Sez. Contr. Piemonte, deliberazione n. 54/2021 e Sez. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 241/2021), gli incarichi riguardanti prestazioni professionali consistenti in servizi o adempimenti obbligatori per legge (in questo caso *ex art. 134 D.Lgs. n. 101/2020*) sono esclusi dal novero degli atti per cui vige l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti. Inoltre, gli importi dei compensi per gli incarichi di cui trattasi non risultano quantificabili in quanto, per la loro determinazione, si rinvia alle tariffe minime individuate con D.P.R. del 17.02.1992.

2.1.2. Nei contratti di cui alla deliberazione 6 maggio 2020 n. 209 di *"approvazione della graduatoria"*, si specifica che l'incarico professionale è conferito *"come da provvedimento in corso di perfezionamento"*: esso è stato adottato il 6 maggio 2020, ovvero dopo la stipula dei contratti, avvenuta il 30 aprile 2020.

2.2. Esame degli atti adottati dalla Regione Molise

A seguito dell'esame condotto sugli atti adottati dalla Regione Molise, la Sezione osserva quanto segue.

Come già operato tramite la deliberazione n. 107/2022/VSG citata, l'analisi delle fattispecie di incarichi concretamente affidati si è spinta alla valutazione dell'oggetto del singolo incarico.

In generale, elemento essenziale dell'atto di volizione privatistico o pubblicistico è la validità del relativo oggetto: ai sensi dell'articolo 1346 codice civile, l'oggetto del contratto (o, analogicamente, del provvedimento amministrativo) deve essere - oltretutto possibile e lecito - anche determinato o, quantomeno, determinabile, a pena di nullità dello stesso, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1418, comma 2, codice civile (o, in materia pubblicistica, dall'articolo 21^{septies} legge 7 agosto 1990, n. 241).

Quanto al requisito di determinatezza dell'oggetto, laddove la lettera provvedimentale o pattizia non fosse in sé sufficiente a conferire certezza al *quid* dedotto, potrebbe supplirsi tramite il rinvio certo ad un elemento di conoscenza esterno; al contrario, la mancanza di determinabilità, neppure *per relationem*, dell'oggetto, cagionerebbe la nullità dell'atto stesso. Ancora, se l'oggetto della prestazione dedotta fosse rimesso alla determinazione di un soggetto dell'atto e risultasse praticamente assente la predeterminazione di seri criteri di scelta che la vincolino, tale discrezionalità rischierebbe di trascinare in arbitrio. Allo stesso modo, non verrebbe meno tale rischio, se non fosse adeguatamente circoscritto l'ambito oggettivo della prestazione, nel caso - ad esempio - essa rimandasse ad un campo di attività eccessivamente ampio.

Dunque, laddove il testo o il rinvio operato non conferissero sufficienti elementi di identificazione oggettiva né realizzassero con sufficiente precisione il loro compito determinativo, finirebbero con l'affidare al soggetto un ingiustificato arbitrio, svincolato da un ordinario adempimento, incontrollabile *a priori* o *a posteriori*, foriero di una sorta di "clausola di soggezione" della controparte e, pertanto, in contrasto coi canoni di diligenza e buona fede oggettiva, ex articoli 1176 e 1375 del codice civile.

Come è nullo il vincolo subordinato ad una condizione sospensiva meramente potestativa, la quale fa dipendere l'efficacia contrattuale dalla mera volontà di una parte obbligata (*si volam*) e inficia così la serietà del rapporto, così può ritenersi nullo il rapporto in cui la stessa

determinazione dell'oggetto è rimessa alla mera volontà della medesima parte (*quid volam*), perché essa inficia la certezza oggettiva del rapporto.

Ebbene, l'affidamento ad una parte del rapporto di un così ampio potere di scelta in ordine all'oggetto della prestazione non è contemplato neppure dal tipo dei contratti aleatori, per cui l'oggettività della prestazione dipende dal caso (quale evento futuro ed incerto) e fra cui non rientra il *genus* contrattuale di incarico di collaborazione di un esperto (o, *rectius*, prestazione d'opera intellettuale, ex articolo 2230 codice civile) qui in esame. Infatti, la specifica prestazione richiesta a quest'ultimo dev'essere perlomeno determinabile in base a criteri prestabiliti: a tal proposito, valga rilevare come il diritto positivo, per evitare imprevedibili ed ingiustificati squilibri nella posizione dei soggetti del rapporto, limita la possibilità di rimettere la determinazione concreta della prestazione al "mero arbitrio" di un soggetto all'ipotesi del terzo di buona fede ex articolo 1349, comma 2 codice civile: se *ubi lex noluit tacuit*, è vietato un equipollente conferimento in favore del titolare rapporto.

Ma anche a voler ammettere, in via estensiva, che la determinazione dell'oggetto sia conferibile a quest'ultimo, essa non potrà violare il principio fondamentale di buona fede previsto dall'articolo 1375 codice civile: la sua preminenza è tale che esso è richiamato dal legislatore codicistico quale limite finanche all'arbitrio del terzo determinatore, che, in quanto tale ed a differenza del titolare, deve presumersi indifferente agli interessi in gioco. Infine, a fugare ogni dubbio, vale l'insegnamento della Suprema Corte di Cassazione, per cui "il requisito della determinatezza o della determinabilità dell'oggetto dell'obbligazione esprime la fondamentale esigenza di concretezza dell'atto contrattuale, avendo le parti la necessità di sapere l'impegno assunto ovvero i criteri per la sua concreta determinazione, il che può essere pregiudicato dalla possibilità che la misura della prestazione sia discrezionalmente determinata, sia pure in presenza di precise condizioni legittimanti, da una soltanto delle parti" (Cassazione civile, sentenze nn. 24790/2017 e 5513/2008). "È, dunque, l'arbitrarietà a determinarne la nullità" (Cassazione civile, sentenza n. 24790/2017), poiché il suo conferimento ad una delle parti preclude a priori una legittima determinabilità oggettiva a norma dell'articolo 1346 del codice civile.

Da una diversa prospettiva, il riferimento alla vicinior materia giuspubblicistica conduce a conclusioni analoghe: infatti, anche laddove la lettera normativa consente alla Pubblica Amministrazione, in via eccezionale e residuale, il ricorso ad "*incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione*", si premura

di imporre, per quanto qui interessa ed a pena di illegittimità dell'atto, che "a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati ... d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione" (articolo 7, comma 6 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

Ne deriva, *a fortiori*, la conclusione - a sua volta corollario dei principi di economicità, legalità, buon andamento e concorsualità della Pubblica Amministrazione, *ex* articolo 97 Cost. - che la concreta determinazione dell'oggetto della prestazione assurge al rango di requisito minimo imprescindibile dell'atto di affidamento d'incarico di collaborazione da parte di una Pubblica Amministrazione, oltre che del collegato contratto.

2.2.1. Dall'esame dei provvedimenti *de quibus* e dei relativi contratti risulta che talora l'oggetto della prestazione affidata è individuato *per relationem* tramite rinvio ad una fonte esterna, mentre in altri casi esso non sarebbe agevolmente identificabile.

Dunque, alla luce delle premesse considerazioni, risultano dubbi circa la concreta determinazione dell'oggetto dei provvedimenti d'incarico e dei collegati contratti, di seguito elencati:

- 1) Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 43 del 20 luglio 2021 (n. 1 beneficiario): l'incarico ha ad oggetto "... affiancamento e ... supporto tecnico-giuridico al Presidente della Regione anche per l'attività di consulenza, predisposizione ed esame degli atti amministrativi, compreso il preesame delle delibere di Giunta Regionale, e legislativi relativi alle problematiche che, di volta in volta, il Presidente riterrà necessario affrontare (estratto del provvedimento e del contratto);
- 2) Decreto del Presidente della Giunta regionale 44 del 20 luglio 2021 (n. 1 beneficiario): l'incarico ha la finalità di offrire "affiancamento e supporto tecnico economico e giuridico al presidente della Regione per la configurazione ed il consolidamento organizzativo ed amministrativo di asset metodologici e strumenti per l'accelerazione e integrazione dei processi definitivi ed attuativi della programmazione strategica, la razionalizzazione e digitalizzazione dell'azione amministrativa quale strumento di sviluppo e di governo del territorio molisano. In particolare l'attività dovrà essere focalizzata, nel solco di quanto avviato dall'amministrazione regionale in tema di programmazione economico strategica, razionalizzazione dei processi di digitalizzazione dei servizi, alla creazione delle condizioni tecnico, organizzative ed amministrative a supporto dell'innovazione e dello sviluppo dei servizi pubblici per promuovere

un più ampio, diffuso e sostenibile benessere in regione (estratto del provvedimento e del contratto);

Si rammenta, al riguardo, che l'articolo 2 del Regolamento regionale n. 1/2002 prevede che: *"A supporto delle attività proprie del Gabinetto, il Presidente può nominare suoi Consiglieri, nel numero massimo di cinque, con competenze professionali nei seguenti campi":*

- a) Comunicazione istituzionale e strategica*
- b) Ricerca, sviluppo e programmazione economica*
- c) Giuridico*
- d) Amministrativo-gestionale*
- e) Economico*
- f) Relazioni internazionali*
- g) Federalismo fiscale e tributario*
- h) Utilizzo fondi comunitari".*

Nei provvedimenti di conferimento degli incarichi all'esame è specificato che *"risulta ad oggi rispettato il limite numerico massimo di incarichi (n. 5) contestualmente attivabili per tale specifica funzione istituzionale"*.

2.3. Esame degli atti adottati dall'Università degli Studi del Molise

Con riferimento all'esame dei singoli atti adottati dall'Università degli Studi del Molise, la Sezione osserva che l'articolo 1, comma 303, legge 11 dicembre 2016 n. 232 ha previsto che *"a decorrere dall'anno 2017: gli atti e i contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stipulati dalle università statali non sono soggetti al controllo previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera f-bis), della legge 14 gennaio 1994, n. 20"*. Con riferimento a tale innovazione normativa - espressamente riferita alla funzione di controllo preventivo di legittimità -, la deliberazione della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/7/2017/PREV ha argomentato che *"l'interpretazione estensiva della norma appare, al contempo, più funzionale rispetto all'intenzione del legislatore (minus dixit quam voluit) e più adeguata riguardo al quadro normativo in materia di controllo preventivo di legittimità. Pertanto, la disposizione di cui all'art. 1, comma 303, della legge n. 232/2016 può essere ricostruita quale norma "generale" ed "inclusiva" degli atti di conferimento, di qualunque natura, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165"*.

2.3.1. Ebbene, sulla base dei suesposti criteri e quanto al controllo successivo sulla gestione qui in esercizio, si rileva che i n. 3 incarichi conferiti dall'Università degli Studi del Molise

con verbale n. 13 del 07.12.2021 del Consiglio di Dipartimento di Bioscienze e Territorio, con Determina del Direttore di Dipartimento di Agricoltura ed Alimenti n. 18 del 29 settembre 2021 (richiamata nel testo contrattuale, ma non allegata alla documentazione), e con verbale n. 8 del 20.09.2021 del Consiglio di Dipartimento di Bioscienze e Territorio, non presentano particolari criticità.

Gli stessi risultano preceduti da appositi avvisi pubblici di procedura di valutazione comparativa, mentre alla documentazione prodotta dall'Amministrazione è allegata apposita comunicazione del Direttore Generale in cui si specifica che *“a seguito di verifica interna avviata presso le Aree di gestione dell'Ateneo, non è stata segnalata la presenza di personale interno in possesso delle competenze richieste.....l'incarico di collaborazione può riguardare esclusivamente attività di supporto o strumentali alla ricerca e non attività di ricerca in senso proprio”*.

2.4. In ordine all'incarico conferito dall'ARPA Molise non vi sono osservazioni da formulare.

3. Esame di atti di spesa per attività di relazioni pubbliche, convegni mostre, pubblicità e rappresentanza.

Quanto all'esame degli atti relativi a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, con delibera n. 31/2008, questa Sezione aveva già richiamato i principi e i criteri ai quali gli Enti devono attenersi per quanto concerne tali tipologie di spese, anch'esse oggetto dell'obbligo di trasmissione *ex* articolo 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, se di importo superiore ad € 5.000,00.

Tali indicazioni sono state precisate ulteriormente a mezzo delle deliberazioni di questa Sezione nn. 7 e 8/2021/VSG.

In generale, è rappresentanza l'azione di intervento e assolvimento di determinati compiti in sostituzione di altri, o che comunque impegnino anche il gruppo o l'istituzione, per funzioni rappresentative di carattere pubblico, politico e sociale, connesse con la propria carica, per ricevimenti, riunioni ufficiali, cerimonie o feste di un certo tono.

Nel particolare settore giuspubblicistico, si suole definire attività di rappresentanza quella che, al di fuori di dirette finalità economiche, la Pubblica Amministrazione svolge al fine specifico di relazionarsi con i terzi e manifestare loro la propria immagine; in dettaglio, è spesa di rappresentanza quella che la stessa Pubblica Amministrazione effettua per accrescere i propri prestigio e reputazione ed, in ultimo, conseguire i vantaggi che derivano

dall'essere conosciuta o dall'intrattenere rapporti con gli organi di vertici o rappresentativi di altri enti, in modo confacente ai propri fini pubblici.

Inoltre, se l'attività tutta della Pubblica Amministrazione è per costituzione attività funzionalizzata (v. articoli 97, comma 2, Cost. *"i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"* ed 1, comma 1, legge 7 agosto 1990, n. 241 *"l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario"*), essa deve risultare preordinatamente efficace, efficiente ed economica, quindi utile a perseguire l'interesse individuato dalla legge.

Ebbene, da tale generale costituzione utilitaristica discende, per quanto qui interessa, che il concetto di rappresentanza debba essere circoscritto al fenomeno di interazione fra soggetti che siano istituzionalmente legittimati a manifestare gli interessi propri dell'organizzazione di cui fanno le veci, di modo che l'interazione stessa sia, già sotto il profilo dotazionale della legittimazione soggettiva, potenzialmente produttiva di utilità reputazionale e, in ultima istanza, virtualmente efficace, efficiente ed economica.

Così, vi si ricomprendono le spese sostenute per far fronte all'organizzazione di eventi pubblici, per fornire ospitalità, anche conviviale, a personalità o autorità esterne in occasione di tali avvenimenti, nonché quelle riconducibili a manifestazione di ossequio e di considerazione che l'amministrazione realizza, attraverso i propri rappresentanti, nei confronti di organi e soggetti estranei, anch'essi dotati di rappresentatività dell'ente di appartenenza.

In tal senso milita anche l'unica norma di individuazione dei caratteri fondamentali della categoria di spese esaminata, vigente nel limitato ambito dell'attività degli enti pubblici non economici: secondo l'articolo 92 d.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97, "1. Sono spese di rappresentanza quelle fondate sulla esigenza dell'ente di manifestarsi all'esterno e di intrattenere pubbliche relazioni con soggetti ad esso estranei in rapporto ai propri fini istituzionali. Esse debbono essere finalizzate, nella vita di relazione dell'ente, all'intento di suscitare su di esso, sulla sua attività e sui suoi scopi, l'attenzione e l'interesse di ambienti e di soggetti qualificati nazionali, comunitari o internazionali, onde ottenere gli innegabili vantaggi che per una pubblica istituzione derivano dal fatto di essere conosciuta, apprezzata e seguita nella sua azione a favore della collettività. 2. Le spese di

rappresentanza sono impegnate dal presidente o dal direttore generale dell'ente nell'ambito delle rispettive competenze. 3. L'effettuazione delle spese di cui al presente articolo è disposta in conformità del regolamento all'uopo adottato da ciascun ente nel rispetto dei seguenti principi: - Iscrizione in bilancio di un apposito stanziamento di importo non superiore al tre per cento delle spese di parte corrente; - correlazione tra spesa sostenuta e risultato perseguito; - esclusione di ogni attività di rappresentanza nell'ambito dei rapporti istituzionali di servizio, anche se intrattenuti con soggetti estranei all'amministrazione; - esclusione dall'attività di rappresentanza delle spese contrassegnate da mera liberalità." A ben vedere, il dettato normativo, assegnando alla rappresentanza lo scopo di suscitare sull'Ente "l'attenzione e l'interesse di ambienti e di soggetti qualificati", conferma la circoscrizione dell'attività di rappresentanza ai rapporti fra soggetti istituzionalmente qualificati a rappresentare l'organizzazione cui appartengono.

Quanto appena sostenuto trova riconferma in un ulteriore *argumentum a contrario*: in particolare, se si ammettesse di ricondurre alle spese in esame quelle genericamente destinate alla cittadinanza o al *quisque de populo*, dovrebbe riconoscersi che lo scopo di tali erogazioni si risolve nella manifestazione del prestigio dell'Ente nei confronti dei suoi stessi amministratori o *in incertam personam* e, dunque, in mera autoreferenzialità; tuttavia, quest'ultima si pone in netta antitesi col fine essenziale della "rappresentanza", ovvero esternare a specifici terzi il rilievo del gruppo amministrato, ed esclude di per sé tali generiche erogazioni dal concetto stesso di rappresentanza, inficiando - in conclusione - la premessa iniziale.

Si possono, inoltre, prendere le mosse da un assunto difficilmente contestabile: i residenti non sono liberi di scegliere se appartenere o meno ad una comunità locale, mentre gli elettori hanno il diritto di scegliere i propri amministratori locali, diritto che esercitano periodicamente.

Applicando tale dicotomia all'interesse soddisfatto dalle spese di rappresentanza, ovvero l'accrescimento del prestigio, può giungersi ai corollari che seguono.

In linea di principio, l'Ente locale, per i suoi caratteri "pubblico", "territoriale", "necessario" e "di appartenenza necessaria" (articoli 5 e 114 Cost.), non ha alcun bisogno di promuovere la sua immagine nei confronti degli amministratori, perché questi indefettibilmente *iure publico* gli afferiscono in ragione di fattori di natura puramente oggettiva, quale la residenza, nel caso di specie.

Al contrario, l'elargizione operata dall'Ente nei confronti dei diretti amministrati potrebbe teoricamente rispondere piuttosto al mero interesse personale dei suoi amministratori *pro tempore*: questi ultimi, diversamente dagli Enti locali che amministrano, godono di *munera* "elettivi" e "temporanei" (articolo 51 Cost.) e, pertanto, potrebbero in linea ipotetica essere tentati di indulgere nelle spese di rappresentanza speranzosi di accrescere il proprio personale prestigio e carpire un rinnovato favore dei liberi elettori (articolo 48 Cost.), che - in quanto tali - non pertengono loro necessariamente nell'avvicinarsi delle tornate elettorali.

Ne viene riconfermato l'assunto che non possono legittimamente afferire alla "rappresentanza" le elargizioni comunque rivolte ai diretti amministrati dell'Ente locale, che in sé e per sé non ha un fondato interesse ad accrescere il proprio prestigio nei confronti della sua stessa collettività necessitata.

Infatti, pur in assenza, nel quadro normativo, di specifiche disposizioni che ne fissino i parametri ed i presupposti di legittimità, occorre che siffatte spese siano coerenti ai principi di imparzialità e di buon andamento che l'articolo 97 della Carta costituzionale impone come imprescindibile modo di essere dell'azione amministrativa. Le spese in oggetto, inoltre, devono essere rispondenti ai canoni di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, previsti dall'articolo 1, comma 1, legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m., requisiti giuridici la cui violazione determina un vizio di legittimità. Infatti, *"esulano dall'attività di rappresentanza quelle spese che non siano strettamente finalizzate a mantenere o accrescere il prestigio dell'ente verso l'esterno nel rispetto della diretta inerenza ai propri fini istituzionali; le spese di rappresentanza devono essere congrue rispetto sia ai valori economici di mercato sia rispetto alle finalità per le quali viene erogata la spesa; l'attività di rappresentanza non deve porsi in contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione"* (ex multis, v. deliberazione della Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti per la Campania n. 205/2019/VSG); parimenti, si è autorevolmente giudicato che *"attengono alla funzione di rappresentanza dell'ente quelle spese che, per consuetudine o per motivi di reciprocità, sono sostenute in occasione di rapporti di carattere ufficiale tra soggetti aventi veste rappresentativa del gruppo e soggetti esterni, appartenenti ad altri enti o rappresentativi della società civile, nonché le spese connesse ad eventi ed iniziative di carattere istituzionale, sempre che tali esborsi siano rivolti a beneficio di soggetti esterni all'ente e che ne sia data giustificazione causale, con*

indicazione dell'interesse perseguito, dell'occasione e del destinatario" (Cassazione penale, Sez. VI, sentenza 18 novembre 2019, n. 16765).

3.1. Peraltro, un insieme di puntuali criteri, già enucleati nelle precedenti delibere di questa Sezione, sono stati indicati dalla giurisprudenza contabile ed amministrativa, che ritiene legittime le spese in oggetto a condizione che:

- sussista una stretta correlazione ai fini istituzionali dell'Ente, esulando dal loro ambito le spese per attività non connesse alle attività ed ai fini dell'Ente (Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 94/2017 e 244/2018);
- non siano connotate da mero spirito di liberalità, anche se a favore di soggetti estranei all'Amministrazione, ma non rappresentativi dell'Ente cui appartengono (es. omaggi e donativi, ancorché di modico valore, a beneficio di terzi: *ex multis*, cfr. Sezione regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 62/2015);
- non consistano in erogazioni finanziarie o altre forme di sostegno economico assicurate dagli enti locali ad enti e/o associazioni del territorio (come, ad esempio, le Pro Loco o parrocchie) (cfr. Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 198/2014), salvo che siano necessarie a conseguire fini istituzionali;
- siano strettamente finalizzate a mantenere o accrescere il prestigio dell'Ente verso l'esterno (nel rispetto della diretta inerenza ai suoi fini istituzionali);
- non riguardino attività prive di funzioni rappresentative verso l'esterno, quali quelle destinate ai dipendenti o ad amministratori dell'ente stesso, le spese per necrologi o telegrammi di cordoglio, manifesti e corone funebri (Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 200/2016) o le ordinarie spese di funzionamento;
- si riferiscano ad attività ed eventi connotati da eccezionalità ed ufficialità;
- non rappresentino spese (in particolare conviviali o per altri beni a utilità generica) sostenute in occasione di normali attività istituzionali (*a fortiori* se unicamente interne) o di ordinarie occasioni di incontro con soggetti che, pur estranei all'Ente, non rivestono funzioni rappresentative degli enti di appartenenza (cfr. Sezione regionale di Controllo per le Marche, deliberazione n. 202/2014);
- riguardino incontri conviviali (pranzi, cene) e similari (servizio bar) solo se non coinvolgano unicamente soggetti appartenenti all'Amministrazione, ma anche e soprattutto soggetti esterni particolarmente qualificati in quanto rappresentativi dell'Ente cui appartengono (non è dunque sufficiente che si tratti genericamente di

“soggetti esterni all’ente”) e solo se siano occasionati da manifestazioni ufficiali e non da incontri relativi a “normali rapporti istituzionali”, cioè relativi a organi e autorità che si incontrano per adempiere alla loro attività istituzionale (Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 99/2014).

3.2. In sintesi, i requisiti delle spese di rappresentanza possono ricondursi ai seguenti:

- *inerenza*, per cui non sono legittime tutte le spese fatte *in occasione* o *in concomitanza* di incontri e rapporti istituzionali o cerimonie ufficiali, ma solo quelle per cui sussista un diretto vincolo funzionale con l’evento o la cerimonia;
- *proporzionalità (o ragionevolezza)*, con esclusione delle spese che esorbitino dalle strette e dirette esigenze segnate dal vincolo funzionale descritto;
- *congruità*, da rapportare sia ai valori economici di mercato, sia alle finalità per le quali la spesa è erogata;
- *sobrietà*, come rispondenza a criteri di decoro;
- *efficienza ed economicità*, quale rapporto tra spesa (*input*) e prodotto (*output*);
- *efficacia*, quale rapporto tra obiettivi e risultato (*outcome*);
- *coerenza* delle spese di rappresentanza, e dell’attività che vi è sottesa, con i principi di imparzialità e di buon andamento, di cui all'articolo 97 Costituzione.

Sul piano formale, occorre, poi, che le spese, oltre ad essere effettuate nel rispetto degli appostamenti di bilancio, delle procedure di impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento (Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti per la Toscana, deliberazione n. 428/2009), siano rigorosamente giustificate attraverso idonea documentazione che esponga l’interesse istituzionale perseguito, il loro rapporto con l’attività dell’Ente, la qualificazione del soggetto destinatario dei beni o servizi acquistati e le circostanze di fatto nell’ambito delle quali la spesa è stata effettuata (Sezione Giurisdizionale regionale per la Lombardia, sentenza n. 196/2018).

3.3. Oltre alle spese di rappresentanza, *per mostre e convegni*, *per pubblicità*, e *per relazioni pubbliche*, va menzionata e distinta dall’attività di rappresentanza (per quanto la distinzione non sia sempre agevole in concreto e sebbene sussistano punti di contatto e anche qualche parziale sovrapposizione, come nel caso delle attività, ex articolo 1 comma 5 legge 7 giugno 2000 n. 150, sub “b) *illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento*” e “f) *promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale*”),

l'attività di *informazione e comunicazione pubblica*, disciplinata dalla legge 7 giugno 2000 n. 150.

Peraltro, la distinzione tra attività di informazione e comunicazione, da un lato, e di rappresentanza, dall'altro, riveste un carattere più propriamente organico, dal momento che mentre l'attività di rappresentanza investe sempre e comunque gli organi rappresentativi delle Amministrazioni (sia quali attori della stessa, che quali suoi destinatari), al contrario quella di informazione e comunicazione trova, nella legge da ultimo citata, agli articoli 6 e ss., una puntuale definizione delle strutture competenti (e dei requisiti professionali necessari, specificati dal D.P.R. 21 settembre 2001, n. 422) ad occuparsi delle attività di informazione (che *"si realizzano attraverso il portavoce e l'ufficio stampa"*) e di comunicazione (che si realizzano *"attraverso l'ufficio per le relazioni con il pubblico, nonché attraverso analoghe strutture quali gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della p.a., gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese"*).

3.4. Va menzionato, infine, il disposto dell'articolo 6, comma 8, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122: esso stabilisce che, a decorrere dal 2011 e fino al 2019 (*ex* articolo. 57, comma 2, lett. b), decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157), le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione (ai sensi dell' articolo 1, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196) non possono sostenere spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza (con esclusione di: convegni organizzati da università ed enti di ricerca, incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o comunitari, di feste nazionali previste da disposizioni di legge e di quelle istituzionali delle Forze armate e di polizia) in misura superiore al 20% dell'analogha spesa sostenuta nel 2009.

Come già sottolineato, l'articolo 57, comma 2, lettera b), decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, così come convertito, ha disposto la cessazione della applicabilità di queste ultime disposizioni, per gli enti contemplati dallo stesso articolo, a decorrere dall'anno 2020.

In ogni caso, la prescrizione di cui all'articolo 6, comma 8 citato, quale espressione di principi generali di coordinamento della finanza pubblica, vigeva, nel periodo di applicazione dello stesso (dunque, dal 2011 al 2019), anche nei confronti degli enti locali.

3.5. Sulla base dei suesposti criteri si è quindi proceduto all'esame degli atti di spesa pervenuti nel periodo considerato, rilevando che l'Università degli Studi del Molise ha

inviato atti di spesa per mostre, convegni, pubblicità e rappresentanza di importo superiore ad € 5.000,00, per un valore complessivo pari ad € 78.098,76 (comprensivo di quello di euro 700,00, quale costo della docenza esterna di cui al D.R. n. 1147/2021), in relazione ai quali, allo stato degli atti, non emergono criticità.

Si dà atto, infine, che non sono pervenuti alla Sezione provvedimenti riguardanti spese di rappresentanza da parte degli altri soggetti controllati.

4. Esame dei regolamenti per l'affidamento di incarichi esterni

Con riferimento a tale oggetto di controllo, si dà atto che nel periodo considerato non è intervenuta la trasmissione alla Sezione, da parte di alcun ente locale ed a norma dell'articolo 3, comma 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, di disposizioni regolamentari riguardanti l'affidamento di incarichi esterni.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti per il Molise

ACCERTA

le seguenti criticità, *supra* meglio argomentate, in merito agli atti di spesa adottati

- dalla Regione Molise:
 1. carente determinabilità dell'oggetto di n. 2 incarichi di consulenza (punto 2.2.1 di parte motiva);

RICHIAMA

le Amministrazioni destinatarie della presente pronuncia ad attenersi in modo cogente alle disposizioni normative disciplinanti la materia di cui in motivazione;

DISPONE

che copia della presente delibera sia trasmessa, a cura della Segreteria, alle Amministrazioni interessate ed alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Molise, per le valutazioni di rispettiva competenza.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sui siti internet alla sezione "Amministrazione trasparente" delle Amministrazioni interessate ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 13 marzo 2023.

L'Estensore
(Ruben D'Addio)

Il Presidente
(Lucilla Valente)

Depositata in segreteria il 17 marzo 2023

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)