



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Deliberazione n. 99/2014/SRCPIE/VSGO

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 20 maggio 2014, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n.266, art.1, comma 173;

Visto l'art. 46 del DL. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge del 6 agosto 2008 n. 133;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per la seduta odierna;

Udito il Magistrato Istruttore Adriano Gribaudo;

**Premesso in fatto**

La Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino (in seguito Camera di Commercio), con nota pervenuta in data 13.2.2014 prot. n. 2209, ha trasmesso a questa Sezione Regionale di Controllo, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266, la determinazione n. 104/B-PT del 12.4.2013 dell'Area Promozione e Sviluppo del Territorio, Settore Studi statistica e Documentazione, avente ad oggetto l'affidamento dell'incarico di ricerca sul settore automotive italiano e piemontese a favore di Step Ricerche s.r.l. per una spesa complessiva di € 38.832,00 oltre agli importi dovuti per IVA.

Dall'esame di tale determinazione, come rilevato con nota istruttoria, si è evinto che:

- l'affidamento dell'incarico di consulenza è stato posto in essere senza previa procedura comparativa di cui all'art. 7 co. 6 bis d.lgs n. 165/2001; inoltre non risultava fornita la prova: dell'avvenuta pubblicazione sul sito web dell'incarico e dell'accertamento del fatto che il programma di pagamento fosse compatibile con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica.

Veniva inoltre evidenziato il notevole ritardo della trasmissione dell'atto risultando pervenuto solamente in data 13.2.2014.

Con nota istruttoria prot. 2374 del 19.2.2014 il Magistrato istruttore richiedeva alla Camera di Commercio atti, documenti e informazioni a chiarimento di quanto sopra.

Con lettera prot. 11175 del 3.3.2014, a firma del Segretario Generale, pervenuta al prot. n. 2950 del 4.3.2014, l'ente per giustificare l'affidamento in via diretta comunicava *"si precisa che nel testo della determinazione il termine "incarico" non è stato utilizzato in senso tecnico, in quanto l'affidamento non ha avuto per oggetto il conferimento di incarichi individuali di collaborazione e di consulenza; al di là del nomen iuris, la determinazione ha autorizzato l'affidamento di un servizio acquisito in economia"* indicando una serie di elementi per sostenere tale assunto quali: la mancanza del servizio sul mercato elettronico della P.A, la citazione del comma 10 dell'art. 125 d.lgs n. 163/2006, l'affidamento del servizio a una società, l'attribuzione del C.I.G.; inoltre precisava che vi era stata pubblicazione sul sito internet dell'ente nel file *"Dati riferita all'anno 2013"* e che l'accertamento circa il fatto che il programma di pagamento fosse compatibile con gli stanziamenti di bilancio e le regole della finanza pubblica era inserito in premessa dove era stato sinteticamente indicato che l'atto *"è conforme alle previsioni di cui all'art. 9 del D.L. n. 78 del 01/07/2009, convertito nella L. n. 102 del 3/08/2009"*. Infine aggiungeva che *"per ragioni di economicità organizzativa, la trasmissione dell'atto di cui all'oggetto è avvenuta successivamente al 31.12.2013, al fine di raccogliere e inviare in un'unica soluzione tutti gli atti eventualmente adottati nel corso dell'esercizio 2013"*.

Non ritenendo superati tutti i rilievi mossi sull'atto oggetto di controllo, il Magistrato istruttore chiedeva al Presidente della Sezione la convocazione dell'odierna adunanza per l'esame collegiale della questione.

#### **Considerato in diritto**

I. L'art.1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266, ha previsto che gli atti di spesa relativi ai precedenti commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione. La finalità di tale previsione normativa è riconducibile all'accertamento, di tipo collaborativo, da parte della Corte, dell'idoneità

dell'attività amministrativa posta in essere dagli enti controllati a raggiungere determinati risultati, attraverso una verifica della sua efficacia, efficienza ed economicità, che non può comunque prescindere da un riscontro della conformità della stessa a norme giuridiche.

La giurisprudenza contabile ha già affermato che *"l'accertamento dell'illegittimità per il mancato rispetto di uno o più dei requisiti di legge (talora verificabile nei limiti di sindacabilità di scelte discrezionali) comporta da un lato l'obbligo di rimuovere, ove possibile, l'atto con un provvedimento di secondo grado e dall'altro la responsabilità del soggetto che lo ha posto in essere"* (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 244/08).

Preliminarmente alla verifica di conformità alla legge dell'incarico conferito dalla Camera di Commercio occorre rammentare che i presupposti di legittimità per il ricorso ad incarichi di collaborazione sono specificamente enucleati dall'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). I citati presupposti costituiscono la codificazione di quanto ampiamente affermato dalla giurisprudenza contabile in ordine al conferimento di atti riferiti all'estesa tipologia di spese soggette a controllo da parte della Sezione (le consulenze, gli studi, le ricerche, le spese per relazioni, rappresentanza, mostre, convegni, pubblicità), in tal senso, si richiama la recente deliberazione di questa Sezione n. 362/2013/SRCPIE/INPR.

In particolare, la disciplina vigente prevede che:

- 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; è già stato in proposito chiarito che: *"il requisito della corrispondenza della prestazione alla competenza attribuita dall'ordinamento all'amministrazione conferente è determinato dal poter ricorrere a contratti di collaborazione autonoma solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge"* (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09, nonché Sez. Reg. Lombardia, n. 244/08);
- 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 e deve soddisfare esigenze straordinarie ed eccezionali; 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, luogo, oggetto e compenso della collaborazione;

e) deve sussistere il requisito della "*comprovata specializzazione anche universitaria*": le amministrazioni, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali (con contratti di lavoro autonomo professionale, occasionale o di collaborazione coordinata e continuativa) a esperti muniti di tale requisito. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa 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;

Va inoltre aggiunto, sotto un profilo generale, che in caso di conferimento di un incarico di studio o di consulenza occorre altresì osservare i limiti di spesa introdotti dall'art. 6 co. 7 d.l. 78/2010 convertito con legge n. 122/2010 e s.m.i. (salve particolari ipotesi.; es. la copertura della spesa mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati, cfr. sez. contr. Piemonte 25.10.2013, n. 362) e che in sede di assunzione dell'impegno di spesa il funzionario, ai sensi dell'art. 9 co. 1 lett. a) n. 2 d.l. n. 78/2009 convertito dalla legge n. 102/2009, ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, salvo incorrere, in caso di inosservanza di tale obbligo, in responsabilità disciplinare ed amministrativa.

**II.** Esaurita questa breve ricognizione dei presupposti di legittimità per il conferimento dell'incarico occorre evidenziare che all'esito dei chiarimenti forniti dalla Camera di Commercio con la nota pervenuta il 4.3.2014, mentre per gli aspetti inerenti alla pubblicazione sul sito web dell'ente ed alla compatibilità con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, risultano essere state fornite indicazioni adeguate e chiarificatorie, in ordine alla procedura di conferimento dell'incarico di ricerca non può dirsi ugualmente. Si aggiunga che quanto al ritardo nella trasmissione dell'atto a questa Sezione parimenti la risposta non giustifica la condotta tenuta dell'ente pubblico.

Partendo proprio da tale ultimo aspetto occorre innanzitutto evidenziare il notevole e non ammissibile ritardo nell'invio dell'atto a questa Sezione, atteso che risulta pervenuto il 13.2.2014 a distanza di oltre 10 mesi dalla sua adozione.

In proposito, sebbene la legge non disponga alcun termine entro il quale effettuare l'invio dell'atto alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, va rammentato che è principio generale quello per cui l'adempimento di un obbligo di legge va comunque espletato in termini ragionevoli, sicchè l'inerzia prolungata per un numero consistente di mesi appare contrario alla *ratio* sottesa alla stessa previsione normativa. D'altro canto anche un'eventuale prassi interna nel senso di procedere con invii periodici non può certo giustificare ritardi di siffatta consistenza. La decisione dell'ente di provvedere ad un unico invio annuo degli atti soggetti a controllo non può neppure giustificarsi con presunte ragioni di economicità organizzativa posto che l'incombente consistente nell'invio di singoli atti, facilmente effettuabile anche attraverso l'utilizzo della posta elettronica certificata, appare insuscettibile di incidere in modo minimamente significativo sull'attività di un ente pubblico, d'altro canto la trasmissione dell'atto a notevolissima distanza dalla sua adozione non risulta rispondente all'esigenza generale di celerità dell'azione amministrativa.

Si invita pertanto l'Ente ad un invio tempestivo dei singoli atti di incarico assoggettati ad obbligo di trasmissione, le cui tipologie sono state di recente indicate da questa Sezione con la deliberazione n. 362/2013.

In secondo luogo va rilevato che l'obbligo di seguire procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione è puntualmente declinato nel comma 6-bis del richiamato art. 7 D.Lgs. n. 165/2001. Tale obbligo è considerato dalla giurisprudenza amministrativa un adempimento essenziale per la legittima attribuzione di incarichi di collaborazione; in proposito è stato affermato che *"il conferimento di incarichi di collaborazione esterna da parte delle P.A. deve avvenire previo esperimento di procedure para-selettive e non già in base alla sola valutazione di idoneità del prescelto"*. (T.A.R. Puglia n. 494 del 19.2.2007). Tale obbligo deve ritenersi generalizzato, in ossequio ai principi generali di trasparenza, pubblicità e massima partecipazione: la giurisprudenza amministrativa ha poi ricordato che *"l'affidamento di incarichi di consulenza e/o di collaborazione da conferire a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione non può prescindere dal preventivo svolgimento di una selezione comparativa adeguatamente pubblicizzata"* (Cons. St., 28 maggio 2010, n. 3405) ed ancora: *"qualsivoglia pubblica amministrazione può legittimamente conferire ad un professionista esterno un incarico di collaborazione, di consulenza, di studio, di ricerca o quant'altro, mediante qualunque tipologia di lavoro autonomo,*

*continuativo o anche occasionale, solo a seguito dell'espletamento di una procedura comparativa previamente disciplinata ed adottata e adeguatamente pubblicizzata, derivandone in caso di omissione l'illegittimità dell'affidamento della prestazione del servizio.*" (T.A.R. Piemonte, 29.9.2008 n. 2106; cfr. Corte Conti sez. reg. contr. Lombardia, 11.2.2009. n. 37; 27.11.2012, n. 509 che ribadiscono i principi in questione).

Anche a livello centrale la magistratura contabile ha avuto modo di statuire che: *"il comma 6-bis dell'art.7 del d.lgs. n. 165/2001, prevedendo l'obbligo per le amministrazioni di disciplinare e rendere pubbliche le procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione, ha in concreto posto la necessità dell'espletamento della procedura concorsuale, nella considerazione che un simile modus operandi, implicando il rispetto di precisi adempimenti procedurali e moduli operativi, concorra a rendere l'operato dell'Amministrazione conforme ai parametri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, costituzionalmente tutelati ex art.97"* (Corte Conti, sez. centrale controllo prev. legittimità Stato, 2.10.2012, n. 23; analogamente la stessa sezione delibera 26.10.2011, n. 21).

Pertanto, il ricorso a procedure comparative adeguatamente pubblicizzate può essere derogato con affidamento diretto nei limitati casi individuati dalla giurisprudenza:

- a) procedura comparativa andata deserta;
- b) unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo;
- c) assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della collaborazione in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale, ricordando che la "particolare urgenza" deve essere "connessa alla realizzazione dell'attività discendente dall'incarico" (ex plurimis, deliberazione Sez. Contr. Lombardia n. 67/2012/IADC).

In conseguenza di quanto detto dunque, come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza contabile, non può ritenersi legittima la previsione di affidamenti di incarichi senza procedura comparativa al di sotto di una soglia individuata in valore monetario (o di un numero massimo di ore della prestazione richiesta al collaboratore), poiché *"la materia è del tutto estranea a quella degli appalti di lavori, di beni o servizi, pertanto non può farsi ricorso neppure per analogia a detti criteri"*, in particolare agli affidamenti in economia (Corte Conti, Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09; Sez. contr. Prov. Trento, n. 2/10 e n. 8/10; cfr le recenti Sez. contr. reg. Piemonte n. 362/2013; 421/2013).

In proposito va rilevato il fatto che in passato questa Sezione (deliberazione 20.12.2012, n. 5) ha già avuto modo di affermare, esaminando un regolamento comunale che prevedeva l'osservanza di una procedura comparativa, resa pubblica

con pubblicazione all'albo pretorio, solo per incarichi di importo superiore ad € 5.000,00, che una siffatta disciplina *"non risulta conforme a quanto prevede l'art. 7 comma 6 bis del D.lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art 32 D.L. 223/2006 e relativa legge di conversione, a mente del quale "Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione", senza lasciare spazio all'introduzione di soglie di valore al di sotto delle quali le procedure comparative non sono necessarie o non sono rese pubbliche."* La sezione piemontese puntualizzava altresì *"Va aggiunto che si è posto il problema del se e in quali limiti sia consentito l'affidamento diretto dell'incarico senza ricorrere a procedure concorsuali, in taluni casi facendo riferimento ai limiti previsti nel codice degli appalti pubblici. La materia, peraltro, è del tutto estranea a quella degli appalti di lavori, di beni o servizi, cui, quindi, non può farsi ricorso neppure per analogia. Va quindi ribadito che il ricorso a procedure concorsuali deve essere generalizzato, salve circostanze del tutto particolari ed eccezionali (quali, ad es., la procedura concorsuale andata deserta, l'unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, l'assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale, ecc.) (cfr. Sez. Lombardia Del. n. 379 del 26 giugno 2009)." (cfr. di recente sez. controllo Piemonte, 11.4.2014, n. 11).* Di conseguenza in questa sede non è applicabile la disciplina di cui al d.lgs n. 163/2006.

Si aggiunga che la ricostruzione effettuata dalla Camera di Commercio, in sede di risposta istruttoria, circa il fatto che, al di là dell'ambiguità lessicale, il termine incarico nel caso di specie sarebbe stato utilizzato impropriamente trattandosi di un servizio acquisito in economia e non di collaborazione esterna non risulta corretta.

Invero alcuno dei riferimenti richiamati dall'Ente ovvero: assenza del servizio dal mercato elettronico della P.A., citazione dell'art. 125 comma 10 d.lgs n. 163/2006, affidamento del servizio ad una società, attribuzione del C.I.G. (codice identificativo di gara) dimostra quanto asserito dalla Camera di Commercio e giustifica la gestione della procedura alla stregua di un appalto di servizio in luogo di in un incarico di ricerca.

In realtà nella fattispecie si è trattato di far fronte all'esigenza di commissionare un articolato incarico di ricerca nell'interesse dell'Ente camerale.

Infatti come indicato nella stessa premessa iniziale del provvedimento era stato costituito dalla Giunta camerale un *"Osservatorio sulla filiera autoveicolare italiana"* per far fronte ad un'esigenza conoscitiva nel settore e che essendo possibile un miglioramento dei contenuti e dell'evoluzione dell'Osservatorio erano state individuate

una serie di linee di sviluppo per l'edizione 2013, elencate nel provvedimento di incarico, che prevedevano una serie di indagini con necessità di *"predisposizione di un abstract della ricerca"*. Nell'ambito del contratto allegato alla determinazione inoltre si dava espressamente atto che l'incaricato doveva curare la realizzazione de *"l'Osservatorio sulla filiera auto veicolare italiana"*, che *"L'Osservatorio prevede l'effettuazione di una ricerca sul settore automotive italiano e piemontese"*, precisandosi in particolare che nell'ambito dell'incarico occorre, all'esito dell'attività propedeutica e strumentale, procedere alla *"predisposizione di un rapporto finale che verrà presentato alla stampa e diffuso tra i policy makers, i ricercatori, gli esperti e gli operatori del settore automotive"* e ed alla *"realizzazione di un abstract della ricerca per la predisposizione di un depliant promozionale"*. Nel contratto inoltre si prevedeva (art. 5 ) che *"la Step ricerche srl [incaricata] dovrà fornire la copia definitiva della ricerca su supporto informatico"* precisandosi ancora (art. 7) che *"La proprietà della ricerca appartiene alla Camera di Commercio di Torino ..."*.

I suddetti elementi chiariscono quindi trattarsi di un tipico incarico di ricerca (in linea con quanto delineato dalla Corte dei Conti sin dalla deliberazione n. 6 del 15.2.2005, SS.RR. in sede di controllo) che, in particolare, prevede un'attività preparatoria e propedeutica da svolgersi sulla scorta del programma di lavoro preventivamente definito dall'amministrazione pubblica conferente e che naturalmente esita in una rappresentazione finale dell'attività di ricerca svolta.

Del resto a conferma ulteriore del fatto che la stessa Camera di Commercio sin dall'origine ha riconosciuto trattarsi nella fattispecie di incarico di ricerca va rilevato che nella determinazione del 12.4.2013 è stato evidenziato che *"le spese di cui al presente provvedimento sono indicate alla lettera a) "Studi, ricerche" dell'elenco delle voci di spesa dei servizi"* ed è stato *"preso atto che l'onere di spesa derivante dal presente provvedimento dovendo rientrare nei limiti previsti dall'art.6 comma 7 del D.L. 78 del 31/05/2010 convertito nella legge 122 del 30/07/2010, non può essere superiore a lordi 47.000,00 euro"*.

Nella fattispecie dunque si tratta di incarico di collaborazione esterna che avrebbe dovuto essere gestito in conformità alla disciplina di cui all'art. 7 d.lgs n. 165/2001.

Alla rilevata irregolarità consegue l'obbligo della Camera di Commercio di conformare la propria azione amministrativa in materia di affidamento di incarichi alla legge e di dare tempestivo riscontro alla Sezione delle iniziative assunte.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte



dichiara l'atto di affidamento di incarico di cui la determinazione n. 104/B-PT del 12.4.2013 della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino non conforme alla disciplina di legge per quanto esposto nella parte motiva;  
invita l'Amministrazione ad adottare gli opportuni provvedimenti per conformare la propria attività alla legge in materia di affidamento di incarichi, dando riscontro a questa Sezione delle iniziative conseguentemente assunte;  
dispone che la deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, alla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino.  
Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 20 maggio 2014.

Il Relatore  
F.to Adriano Gribaudo

Il Presidente f.f.  
F.to Mario Pischetta

Depositata in Segreteria **26/05/2014**  
Il Funzionario preposto  
F.to Federico Sola