



## *Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo Referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario (relatore)
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario

### **Adunanza del 25 luglio 2023**

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

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

visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

visto l'art. 7 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato e integrato dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, e dal D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75;

vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, c. 173, della L. 22 dicembre 2005, n. 266;

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

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

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

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

visto il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici", come

modificato e integrato dal D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni nella L. 14 giugno 2019, n. 55;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle medesime Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

vista la propria deliberazione n. 195/2022/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per il 2023 che include, tra l'altro, l'attività di *"Controllo ex art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza pervenuti nel 2023"*;

visto l'atto relativo all'incarico di consulenza trasmesso dal Comune di Parma, tramite l'applicativo Con.Te, in attuazione del disposto di cui all'art. 1, c. 173, L. 22 dicembre 2005, n. 266, e acquisito dalla Sezione il 26 gennaio 2023 (prot. n. 462);

vista la richiesta istruttoria della Sezione del 16 febbraio 2023 (prot. n. 780) e la nota di risposta del Comune di Parma acquisita dalla Sezione il 2 marzo 2023 (prot.n. 952);

vista la richiesta di supplemento istruttorio della Sezione del 8 giugno 2023 (prot. n. 2584) e la nota di risposta del Comune di Parma acquisita dalla Sezione il 28 giugno 2023 (prot.n. 2795);

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

udito il relatore, dott.ssa Ilaria Pais Greco;

### **RITENUTO IN FATTO**

**1.** Con propria deliberazione di adozione del programma di controllo dell'anno 2023 n. 195/2022/INPR - adottata nell'adunanza del 16 dicembre 2022 - la Sezione ha previsto, tra l'altro, lo svolgimento del *"Controllo ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza conferiti dalle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna e pervenuti alla Sezione nel 2023"*.

La presente delibera verte sull'incarico affidato con determina dirigenziale n. 112 del 24/01/2023 avente ad oggetto *"Conferimento incarico al Prof. Avv. [...] per la redazione di parere legale sull'operazione societaria "Tutto Food" proposta da Fiere di Parma S.p.A"*.

L'atto è stato trasmesso dal Comune di Parma, tramite l'applicativo Con.Te,

in attuazione del disposto di cui all'art. 1, c. 173, L. 22 dicembre 2005, n. 266, e acquisito dalla Sezione il 26 gennaio 2023 (prot. n. 462).

**2.** La Sezione ha condotto l'esame svolgendo specifica richiesta, con nota del 16 febbraio 2023 (prot. n. 780), di documenti a supporto e anche di chiarimenti, nello specifico:

- 1) documentazione comprovante il previo accertamento da parte dell'Ente dell'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane disponibili al proprio interno per le prestazioni oggetto dell'incarico;
- 2) copia del curriculum vitae del professionista;
- 3) copia del contratto – debitamente sottoscritto - stipulato con il professionista;
- 4) copia della dichiarazione resa dall'incaricato circa i dati relativi allo svolgimento di incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali, nonché copia dell'attestazione da parte dell'Ente dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, anche potenziali, ai sensi dell'art. 53, c. 14, del d.lgs. 165/2001;
- 5) copia del parere reso dal professionista;
- 6) copia della regolamentazione adottata dall'Ente per l'affidamento di incarichi esterni e del programma triennale degli incarichi esterni deliberato dal Consiglio Comunale nell'ambito del DUP 2023-2025.

Poiché nel caso di specie il conferimento dell'incarico è avvenuto senza procedura comparativa, l'Ente è stato invitato a riferire sui criteri seguiti e sulle valutazioni svolte che hanno condotto a individuare il professionista cui conferire l'incarico nonché a produrre i documenti in cui gli stessi sono stati formalizzati.

Il Comune, fornendo tempestivo riscontro con nota acquisita dalla Sezione il 2 marzo 2023 (prot. n. 952), ha trasmesso copia dei seguenti atti e documenti:

- nota di richiesta per l'attivazione dell'incarico da parte della S.O. Organismi Partecipati;
- parere del Collegio dei Revisori;
- curriculum vitae del professionista;
- dichiarazione resa dal professionista relativamente allo svolgimento di incarichi o titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione;
- contratto sottoscritto;
- copia del parere del professionista incaricato;
- programma annuale per l'affidamento di incarichi di collaborazione

autonoma – anno 2023;

- regolamento per l'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'azienda di servizi.

Successivamente la Sezione, al fine di approfondire ulteriormente determinati aspetti volti ad accertare il legittimo conferimento dell'incarico, con nota del 8 giugno 2023 (prot. n. 2584), ha ritenuto altresì necessario un supplemento di istruttoria in merito: alle modalità di individuazione del professionista a cui conferire l'incarico; al numero di consulenze legali acquisite ab *externo* in materia societaria; alla consistenza numerica, qualifica e formazione professionale delle unità di personale presenti all'interno della S.O. Organismi Partecipati; alla competenza e specializzazione degli avvocati incardinati nell'ufficio dell'Avvocatura municipale e all'impossibilità, da dimostrarsi documentalmente, per l'Avvocatura interna di svolgere l'incarico; nonché all'adozione di iniziative formative in materia societaria in ragione del possesso da parte del Comune di diverse partecipazioni societarie.

Il Comune ha fornito tempestivo riscontro con nota acquisita dalla Sezione il 28 giugno 2023 (prot.n. 2795) allegando, altresì, copia dei seguenti documenti:

- curricula del personale assegnato alla S.O. Organismi partecipati al 24/01/2023;
- curricula degli avvocati incardinati nel Settore Avvocatura Municipale;
- preventivo di spesa del professionista incaricato.

**3.** Dall'esame dell'atto e della documentazione pervenuta risulta che il Comune di Parma, in qualità di socio di Fiere di Parma s.p.a., è stato chiamato a esprimere le proprie determinazioni in merito all'operazione consistente nell'aumento di capitale sociale mediante l'emissione di nuove azioni riservate a Fiere Milano s.p.a., la quale avrebbe sottoscritto e liberato le azioni mediante conferimento in natura del ramo di azienda "Tutto Food".

Con determinazione dirigenziale n. 112 del 24.01.2023 il Comune pertanto, preso atto della richiesta avanzata con nota del 22/01/2023 (prot.n. 0012500) dal Dirigente della S.O. Organismi Partecipati, ha conferito a un legale esterno l'incarico volto ad ottenere l'espressione di un parere *pro veritate* in merito alla valutazione giuridica dei possibili impatti, presenti e futuri, certi e potenziali, che l'operazione straordinaria "Tutto Food", deliberata e proposta dal Consiglio di Amministrazione di Fiere di Parma, ove approvata, avrebbe generato per i soci pubblici e per gli interessi diretti del territorio.

L'incarico è stato conferito per la durata di trenta giorni e per un corrispettivo lordo di 25.000,00 euro (19.000,00 oltre a iva e cassa di previdenza forense), in

assenza di espletamento di procedura valutativa, ravvisando il Comune la particolare urgenza di acquisire il parere.

**4.** Preliminarmente all'esposizione degli esiti del controllo svolto, deve premettersi, in generale, che, in materia di incarichi conferiti ad esterni, spetta alle Sezioni regionali una duplice forma di controllo: oltre al controllo sulla gestione relativo ai singoli atti, anche il controllo sui regolamenti emanati dagli enti locali per il conferimento di incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

L'attività di verifica intestata alla Sezione regionale si inquadra espressamente nell'ambito delle funzioni attribuite alla Corte dei conti, in particolare, dall'art. 7, c. 7, della L. 5 giugno 2003, n. 131, che conferisce alle Sezioni regionali la verifica, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali, secondo la rispettiva competenza, di principio o di programma nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni. Gli esiti delle verifiche sono riferiti esclusivamente ai Consigli degli enti interessati.

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

Nelle more dell'espletamento di tale controllo, il regolamento spiega, comunque, i propri effetti. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, muovendo infatti dal presupposto che "funzione tipica delle Sezioni regionali della Corte dei conti rispetto agli enti locali è l'esercizio di un controllo di natura «collaborativa», ha sottolineato che l'efficacia delle disposizioni regolamentari non è subordinata al loro esame da parte della Corte dei conti; deve, quindi, escludersi l'effetto tipico del controllo preventivo di legittimità, integrativo dell'efficacia dell'atto (che sarebbe comunque incompatibile con la riforma del Titolo V della Costituzione). Nondimeno, la trasmissione dei regolamenti deve ritenersi strumentale al loro esame e a un controllo della Corte dei conti ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica ma dinamica, volta a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti locali; a parametro delle disposizioni regolamentari vanno assunti i limiti normativi di settore e, in particolare, l'art. 7

del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e l'art. 110 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che, positivizzando principi affermati da una giurisprudenza ormai univoca, costituiscono regole di organizzazione che trovano fondamento in principi costituzionali.

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

Un secondo tipo di controllo concerne, invece, gli atti puntuali di spesa relativi a studi e incarichi di consulenza, accomunati, ai fini dell'obbligatorio invio alla Corte, a quelli in materia di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza (ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. 23 dicembre 2005, n. 266, infatti, "gli atti di spesa relativi ai c. 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione").

**4.1** Va inoltre soggiunto che questa Sezione regionale di controllo è di recente intervenuta sulla materia degli incarichi esterni (nel cui *genus* si inseriscono gli atti di consulenza) con deliberazione n. 241/2021/INPR del 16 novembre 2021, dettando "*Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, c. 173 della L. n. 266/2005*", i cui contenuti integralmente si richiamano.

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

La Sezione, nel dettare linee guida, ha fornito chiarimenti agli enti, specie con riguardo alla distinzione tra incarichi esterni e appalti di servizi da un lato e incarichi esterni e rapporto di pubblico impiego dall'altro.

Sono state altresì fornite aggiornate indicazioni operative agli enti pubblici interessati, volte a garantire, da un lato, la corretta trasmissione degli atti alla Sezione regionale e, dall'altro, lo snellimento degli adempimenti organizzativi in passato fissati dalla medesima Sezione per le amministrazioni pubbliche.

Con la delibera n. 241 la Sezione ha così ribadito quali tipologie di atti

soggiacciono all'obbligo di trasmissione e quali invece ne sono escluse<sup>1</sup>.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

### 1. Normativa e indirizzi giurisprudenziali

**1.1** Preliminarmente va fugato ogni dubbio circa la sussumibilità dell'atto pervenuto sotto la disciplina dell'art. 7, c. 6, del D.Lgs. 165/2001, ritenendosi l'atto demandato al controllo un incarico esterno (di consulenza) ai sensi della citata norma piuttosto che un contratto rientrante nell'alveo del codice dei contratti pubblici.

È infatti ormai dato acquisito, in virtù dell'impianto normativo esistente in *subiecta* materia e dell'interpretazione sullo stesso ormai consolidatasi, che risulta possibile affidare a un legale un incarico professionale esterno ai sensi dell'art. 7, c. 6 del D. Lgs. 165/2001, sussistendone i relativi presupposti, quando la consulenza legale non sia collegata ad una specifica lite anche solo prospettabile

---

<sup>1</sup> Si richiamano, in sintesi, alcune delle indicazioni contenute nella citata delibera 241, rinviando, per il resto, al testo della stessa:

**La diversa latitudine oggettiva nel raffronto tra la previsione dell'art. 7 commi 5-bis e 6 del D.Lgs. 165/2001 e l'art. 1 c. 9 L. n. 266/2005**

Il combinato disposto dei commi 5-*bis* e 6 dell'art. 7 del T.U.P.I. delinea il concetto di contratti di collaborazione autonoma individuale senza specificare puntualmente l'oggetto della prestazione, mentre l'art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005, nell'indicare gli atti di spesa che debbono essere inviati alla Corte dei conti si riferisce (mediante il rinvio al comma 9 dell'art. 1 della medesima legge) agli "*studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione*".

Non tutti gli incarichi esterni ex art. 7, c. 6, di importo superiore a € 5.000,00 dovranno essere inviati alla competente Sezione territoriale della Corte dei conti ma solamente quelli afferenti studi e consulenze, ed attesa questa non perfetta coincidenza terminologica, appare fondamentale andare a chiarire cosa debba intendersi, quindi, per studio e consulenza.

**La delimitazione agli incarichi di studio e consulenza**

Ai fini che qui rilevano, va richiamato in questa sede il quadro di riferimento delle categorie descritte, definite dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 6/2005, richiamata da consolidata giurisprudenza contabile, che ha distinto:

a) *gli incarichi di studio*, da individuarsi con riferimento ai parametri indicati dall'art. 5, d.P.R. n. 338/1994, si caratterizzano per la consegna, da parte dell'incaricato, dei "*risultati dello studio e le soluzioni ai problemi sottoposti entro il termine stabilito nella lettera di incarico (...) I risultati dell'incarico devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta e del prodotto finale della stessa*";

b) *le consulenze vere e proprie*, sono da intendersi come richieste di pareri ad esperti e con esse l'amministrazione intende acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione dei propri organi.

Per completezza, si indica anche il contenuto degli c) *gli incarichi di ricerca*, i quali si caratterizzano per la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione affidante l'incarico e sono la raccolta organica di materiale che consente agli organi dell'amministrazione di reperire contenuti di conoscenza utili per la realizzazione di finalità istituzionali. Essa deve concretizzarsi in un esito ben definito, ossia, in una relazione scritta che evidenzia la raccolta delle fonti reperite, ne fornisca la sistemazione organica e riassume le conclusioni dell'incaricato.

In definitiva, è orientamento prevalente che il contenuto delle tre descritte categorie coincida e concretizzi un contratto di prestazione d'opera intellettuale (artt. 2229-2238 del cod. civ.), riconducibile alla *locatio operis*, in cui assume carattere centrale la personalità della prestazione resa dall'esecutore.

Cosicché, la nozione appena descritta resta concettualmente distinta dalla nozione di appalto di servizi, caratterizzato da una prestazione resa da un operatore economico con organizzazione strutturata, priva di caratterizzazione personale (...)."

come ipotesi eventuale in quanto sussistano indizi concreti che la questione su cui verte la consulenza divenga oggetto di un futuro procedimento giudiziario, arbitrale o di conciliazione.

Sono stati pertanto definiti dalla giurisprudenza contabile come incarichi di vera e propria "consulenza legale" quelli in cui "[...] *la prestazione del professionista sia volta a supportare l'amministrazione nell'adottare accorgimenti, provvedimenti e prassi, ovvero a rafforzare il patrimonio conoscitivo-esperienziale giuridico del decisore pubblico; in tale ultimo caso, come anche nelle ipotesi in cui lo stesso risulti finalizzato alla redazione di bandi, documenti di gara, atti a rilevanza societaria (come le offerte, sottoscrizioni o dismissioni), l'incarico risulterà estraneo alla disciplina del D. Lgs n. 50/2016 e sarà soggetto alle disposizioni dell'articolo 7 comma 6 del D. Lgs n. 165/2001, con obbligo di inoltrare alla Sezione di controllo degli atti determinativi comportanti per l'amministrazione una spesa superiore ai cinquemila euro, giusta il disposto dell' art. 1 comma 173 della L. n. 266/2005*" ( Sez. Reg., Piemonte, Del. n. 54/2021/SRCPIE/INPR<sup>2</sup>).

Appurata quindi la natura di incarico di consulenza dell'atto giunto al controllo, occorre quindi procedere al vaglio dei presupposti in presenza dei quali l'Amministrazione può intendersi legittimata a conferire incarichi esterni, ai sensi dall'art. 7, c. 6, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come invero dai successivi c. 5-bis, 6-bis, 6-ter e 6-quater<sup>3</sup> della norma.

---

<sup>2</sup> L'incarico legale conferito ad hoc per la trattazione di una singola controversia o questione costituisce, per contro, un contratto d'opera professionale ed è sottoposto al regime dei principi del Codice degli appalti - il D. Lgs. 50/2016 applicabile *ratione temporis* - qualora possa essere ricondotto ad una delle fattispecie indicate dal codice stesso nell'elenco dei cosiddetti "contratti esclusi". In base al D. Lgs. n. 50/2016, il singolo incarico di patrocinio legale, conferito in relazione a una specifica lite, i servizi di assistenza e consulenza legale preparatori di un'attività di difesa in un procedimento di arbitrato, di conciliazione o giurisdizionale anche solo eventuale, rientrano nel regime di cui all'art. 17 (recante "Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi" - cd. settori esclusi -) che li considera, al pari delle altre categorie elencate dalla stessa norma, come contratti esclusi dall'applicazione delle norme codicistiche ma il cui affidamento deve avvenire, in ogni caso, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 4 del citato decreto, in conformità ai principi di economicità, efficacia, trasparenza, imparzialità, parità di trattamento, proporzionalità e pubblicità, sottesi al medesimo codice.

Anche il nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con il D.Lgs. 36/2023, reca un'elencazione puntuale dei contratti "esclusi" dall'ambito di applicazione del "Codice" stesso, replicando all'art. 56 i contenuti di cui agli artt. 16 e 17 del D. Lgs. 50/2016.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 7, c. "5 bis. È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'art. 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'art. 2, c. 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni. 6. Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:



In generale l'ottica interpretativa in materia di incarichi esterni è piuttosto restrittiva dal momento che, in ragione del necessario contenimento dei costi e della valorizzazione delle risorse interne alle amministrazioni pubbliche, queste devono, in base al principio dell'autosufficienza, svolgere le loro funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale potendo solo in casi eccezionali - e negli stretti limiti previsti dalla legge - ricorrere all'impiego di personale esterno.

**1.2** Per il conferimento di incarichi esterni, in particolare:

- l'ente procedente deve aver previamente accertato l'impossibilità di utilizzo delle strutture organizzative e delle risorse umane ad esso interne.

La verifica della indisponibilità delle risorse interne costituisce un *prius* logico necessario, da rispettare ad opera dell'amministrazione nel percorso discrezionale-valutativo che si conclude con la decisione di conferire l'incarico. In tal senso, il corredo motivazionale deve sussistere al momento dell'adozione dell'atto, senza possibilità di integrazioni postume o di motivazioni dal contenuto generico.

- Per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, il provvedimento con cui è conferito l'incarico dev'essere corredato del parere

---

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;

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

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, c. 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, c. 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, c. 5-*quater*. 6-*bis*. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

6-*ter*. I regolamenti di cui all'articolo 110, c. 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6.

6-*quater*. Le disposizioni di cui ai commi 6, 6-*bis* e 6-*ter* non si applicano ai componenti degli organismi "indipendenti di valutazione di cui all'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'art. 1, c. 5, della L. 17 maggio 1999, n. 144."

obbligatorio (ma non vincolante) dell'organo di revisione economico – finanziaria dell'ente. La norma che viene, al riguardo, in considerazione è l'art. 1, c. 42, della L. 30 dicembre 2004, n. 311, che la Sezione delle autonomie, con del. n. 4/2006, aveva ritenuto implicitamente abrogata dalla legge finanziaria 2006 ma la cui la vigenza è stata successivamente acclarata dalla giurisprudenza contabile<sup>4</sup>, in quanto non esplicitamente abrogata e non incompatibile con la nuova disciplina (finalizzata al contenimento della spesa) dettata in materia, che impone tetti di spesa e la trasmissione degli atti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. L'obbligo, pertanto, di preventiva sottoposizione dell'atto al Collegio dei revisori dei conti, in qualità di organo di controllo interno dell'ente, permane e riguarda un singolo atto di spesa, avendo finalità distinte dal controllo sulla gestione affidato alla magistratura contabile avente propriamente a oggetto l'atto di incarico.

L'affidamento di incarichi da parte degli enti locali in violazione del previo parere del revisore "*costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale*" (art. 1, c. 42, cit.).

- L'incarico deve essere, inoltre, conferito sulla base di procedure comparative che le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti (art. 7, c. 6-bis, D. Lgs. 165/2001);

Solo in casi eccezionali, da motivare adeguatamente in base a condizioni di carattere oggettivo, è possibile l'affidamento diretto, senza procedura comparativa.

Soccorrono, in tal senso, i regolamenti adottati dagli enti che hanno lo scopo di individuare e disciplinare, tra l'altro, anche i casi in cui i conferimenti diretti sono consentiti (per gli enti locali, è l'art. 110, c. 6, del TUEL a prevedere l'obbligatorietà dell'adozione di un regolamento che disciplini il ricorso a collaborazioni esterne ad alto contenuto professionale "per obiettivi determinati e con convenzioni a termine").

Tuttavia la regola resta la procedura comparativa, volta ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza e *par condicio* tra i potenziali affidatari dell'incarico, potendosi procedere, come ritenuto dalla giurisprudenza contabile, solo in via eccezionale ad affidamento diretto unicamente in caso di procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza dovuta a un evento eccezionale.

---

<sup>4</sup> Tra altre, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 95/2017/REG; Sez. contr. Toscana, del. n. 6/2020/VSG.

Va evidenziato, peraltro, che non è legittimamente ammissibile procedere all'affidamento diretto neanche in caso di esiguità del compenso da erogare, in quanto la disciplina degli incarichi di cui all'art. 7 del Testo Unico sul pubblico impiego non è assimilabile alle procedure previste dal codice degli appalti.

La procedura comparativa deve avvenire in base a criteri oggettivi e previamente conoscibili di selezione, essendo un "(...) *principio generale quello per cui in presenza di procedure selettive condotte dalla PA, al fine preminente di evitare abusi o violazioni della par condicio e del principio di imparzialità, tutte le condizioni o criteri di scelta siano predeterminati dalla amministrazione ed in particolare siano resi noti i suddetti criteri al momento della pubblicazione degli avvisi, bandi o atti equipollenti costituenti lex specialis della procedura comparativa*" (cfr. tra le altre Sez. contr. Piemonte, del. n. 22/2015/SRCPIE/REG).

Selezionato il contraente, il conferimento dell'incarico dovrà avvenire in forma scritta e contenere i seguenti elementi: adeguata motivazione in relazione alla descrizione dell'esigenza transitoria e imprevedibile da soddisfare, avuto riguardo all'obiettivo che l'ente intende perseguire nell'ambito della propria discrezionalità, descrizione delle caratteristiche professionali richieste atte a soddisfare detta esigenza, assenza nella struttura di personale in possesso di tali caratteristiche, da provarsi *per tabulas* mediante dimostrazione della specifica attività di ricognizione del personale interno idoneo allo scopo, sussistenza in capo all'incaricato delle caratteristiche richieste e risultanti dal suo *curriculum vitae*; caratteristiche dell'incarico in relazione a durata, oggetto della prestazione, compenso.

- L'oggetto della prestazione dev'essere determinato, dovendo corrispondere a obiettivi o progetti specifici e determinati.

Sono pertanto illegittimi gli incarichi il cui oggetto sia indeterminato o generico e anche il compenso deve avere le medesime caratteristiche non potendo essere demandato a un successivo provvedimento che integri un rinvio in bianco a un futuro atto di liquidazione, determinandosi altrimenti assoluta incertezza sulla spesa ed essendo da considerare carente - e pertanto illegittimo - un incarico a tale stregua conferito.

- L'oggetto della prestazione deve rientrare tra le competenze istituzionali attribuite dalla legge all'ente o previste nel programma approvato dal consiglio ai sensi dell'art. 42, c. 2, del TUEL, ma non possono rientrare, tra le prestazioni conferibili, funzioni ordinarie attribuibili al personale di ruolo.

Si precisa, sul punto, che, a differenza del rapporto di lavoro subordinato, occorre che l'amministrazione non si riservi - tramite clausola contrattuale o *de facto* - la facoltà di esercitare un potere direttivo sull'incaricato potendo, tutt'al più, definire criteri direttivi ed impartire istruzioni in relazione all'adempimento dell'obbligazione dell'incaricato, all'unico scopo di rendere la prestazione utile e funzionale alle proprie esigenze. A tale proposito, nei contratti di conferimento dell'incarico non è elemento predeterminabile dall'amministrazione il luogo di svolgimento della prestazione non potendo il committente disporre il "dove" la stessa sia svolta, previsione incompatibile con la *ratio* e la lettera delle nuove disposizioni introdotte dal D. Lgs. n. 75/2017.

- La prestazione richiesta all'incaricato deve essere "altamente qualificata", potendosi prescindere dal requisito della comprovata specializzazione anche universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla legge.
- Il ricorso a personale esterno, essendo eccezionale, comporta che i conferimenti disposti abbiano sempre il carattere della temporaneità e non siano prorogabili se non nei limiti del completamento di un'attività già avviata.

È parimenti vietato il rinnovo dell'incarico in quanto un eventuale nuovo incarico dovrebbe fare riferimento a un nuovo progetto ed essere conferito previo esperimento di apposita procedura comparativa (come anche ribadito nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2008).

- L'atto di conferimento dell'incarico (completo dell'indicazione dell'incaricato, della ragione dell'incarico, del compenso, del *curriculum vitae* dell'interessato e della durata dell'incarico stesso) deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell'ente "*entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dello stesso*", comportando, l'omessa pubblicazione, l'irrogazione di sanzioni a carico dell'ente e costituendo, la stessa, elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Art. 15 D. Lgs. 33/2013 - Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza:

"1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 17, c. 22, della legge 15 maggio 1997, n.127, le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza: a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il curriculum vitae; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei

- Vi sono infine disposizioni applicabili all'incaricato che riveste già la posizione di pubblico dipendente, essendo prevista, nell'ipotesi, la necessità della previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, pena, in caso contrario, le conseguenze sanzionatorie e disciplinari sancite all'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001.
- Si rammenta, come ultimo requisito, l'affidamento dell'incarico in termini "individuali" e ciò in base alla espressa formulazione dell'art. 7, c. 6, del D.Lgs. n. 165/2001.

**1.3** Venendo all'oggetto specifico del controllo intestato alla Sezione, ovvero gli incarichi di consulenza, si osserva che, trattandosi di pareri resi da esperti, hanno natura di contratti di prestazione d'opera, in particolare intellettuale, disciplinati dagli artt. 2222 – 2238 del codice civile che hanno ad oggetto attività valutative o soluzioni a problemi posti dal committente non comprendendo attività gestionali proprie dell'ente.

## **2. Esiti dell'esame dell'atto trasmesso dal Comune di Parma**

**2.1** Ribadito che il controllo sugli atti di consulenza comporta, preliminarmente, la sommaria disamina degli atti pervenuti alla Sezione, ai sensi del citato comma 173, al fine di individuarne l'effettiva natura al di là del *nomen iuris*, gli atti relativi a incarichi di consulenza – soggetti al controllo ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 in conformità alla delibera di questa Sezione n. 195/2022/INPR - sono quindi esaminati verificando il rispetto dei

---

soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, c. 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.

3. In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104 39

4. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati cui ai commi 1 e 2 entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.

Art.46 del D. Lgs. 33/2013 - Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico

1. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5- bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili

2. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

presupposti di legittimità richiamati dalle disposizioni indicate in premessa nonché l'osservanza dell'obbligo di pubblicità sul sito internet dell'amministrazione conferente, secondo la normativa vigente.

**2.2.** Con l'atto *de quo* è stato conferito a un legale esterno l'incarico volto ad ottenere l'espressione di un parere *pro veritate* in merito alla valutazione giuridica dei possibili impatti, presenti e futuri, certi e potenziali, che l'operazione straordinaria "Tutto Food" - di aumento del capitale mediante sottoscrizione e liberazione di azioni tramite conferimento in natura di ramo d'azienda -, deliberata e proposta dal Consiglio di Amministrazione di Fiere di Parma, avrebbe generato, ove approvata, per i soci pubblici e per gli interessi diretti del territorio.

Sulla base delle circostanze esaminate, l'incarico di consulenza risulta funzionalmente connesso alle finalità istituzionali del Comune socio di Fiere di Parma S.p.A. e, altresì, conferito in relazione a un obiettivo specifico dell'ente consistente nell'approvazione di una delibera relativa all'operazione societaria che lo vede coinvolto quale socio.

Il requisito della "coerenza funzionale", come chiarito da costante giurisprudenza, è preordinato a evitare che il ricorso a incarichi esterni si traduca in uno strumento di surrettizio ampliamento dei compiti istituzionali dell'ente al di fuori di quanto consentito dalla legge (cfr. Sez. II, giuris. centr. app., sent, n. 137/2002; Sez. reg. contr., Lombardia, del. n.37/2009/INPR; Sez. reg. contr., Veneto, del. n. 146/2013/GEST; Sez. reg. giuris., Molise, sent, n. 9/2019).

La corrispondenza dell'oggetto della prestazione a obiettivi e progetti specifici e determinati è volta, d'altro canto, a evitare il conferimento di incarichi esterni per l'espletamento di attività ordinarie dell'Ente, coincidenti con le funzioni continuative di questo, che devono essere soddisfatte mediante l'apporto di suo personale ordinario.

Altro è la necessità da parte dell'amministrazione di acquisire una prestazione per la realizzazione di uno specifico obiettivo o progetto, indice, come tale, della sussistenza di un'esigenza di natura temporanea e straordinaria, che sola giustifica il ricorso allo strumento dell'incarico a soggetti esterni.

Risulta, altresì, rispettato il presupposto per cui "*la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata*".

L'incarico, infatti, ha ad oggetto la soluzione di un quesito specifico in materia societaria attraverso la resa di un parere da parte di un professionista entro il termine di 30 giorni, il che dimostra che sarebbe rispettato altresì l'ulteriore requisito del carattere temporaneo dell'incarico.

Si tratta di contenuti minimi necessari che l'Ente è tenuto a specificare già

nell'avviso pubblico, che di norma precede il conferimento dell'incarico, e successivamente a recepire nel contratto stipulato con il professionista incaricato.

Nel caso di specie, trattandosi di conferimento avvenuto in assenza di procedura valutativa, è stato esaminato il contenuto dello schema di contratto/disciplinare di incarico, approvato in fase di determinazione dirigenziale e poi sottoscritto dal professionista.

L'art. 2 del regolamento negoziale riporta dettagliatamente il quesito oggetto del parere richiesto; inoltre è fissato il termine di 30 giorni per la resa del parere da parte del professionista incaricato, decorrenti dalla data di sottoscrizione del contratto avvenuta il 25 gennaio 2023, e sono altresì stabiliti le modalità di adempimento dell'incarico e un compenso lordo di 25.000,00 euro.

Il Comune ha allegato il verbale del 23 gennaio 2023 con il quale il Collegio dei revisori dei conti ha espresso parere favorevole in ordine al conferimento dell'incarico professionale per la consulenza legale in esame, dando atto, altresì, che lo stesso è previsto nel Programma Annuale dell'Ente per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma per l'anno 2023;

In riferimento agli obblighi di pubblicazione imposti dalla normativa in materia di trasparenza, l'Ente ha attestato l'avvenuta pubblicazione dei dati relativi all'incarico sul portale della sezione Amministrazione Trasparente, alla sottosezione "Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza", fornendo altresì il relativo link per la consultazione.

Da verifiche effettuate, la pubblicazione risulta avvenuta nel rispetto di quanto previsto ai sensi dell'art. 15 del D. Lgs. n. 33/2013.

Nel conferire l'incarico si è quindi formalmente tenuto conto degli obiettivi e le esigenze di funzionalità dell'amministrazione, per un periodo temporale definito, nel quadro di una prestazione altamente qualificata e predeterminata nel compenso. È presente, inoltre, la valutazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria dell'ente e risultano altresì assolti gli obblighi in materia di pubblicità.

Tuttavia, la Sezione, in merito all'incarico in esame, non può esimersi dal rilevare quanto segue.

### **2.2.1 Presenza di risorse interne non utilizzate per la prestazione richiesta all'esterno.**

Per il principio generale del buon andamento dell'amministrazione gli enti pubblici – come detto - devono, di norma, svolgere i compiti istituzionali avvalendosi di proprio personale.

Non a caso, la giurisprudenza di questa Corte ha, in diverse occasioni, affermato che *"L'affidamento dell'incarico deve essere preceduto perciò da un*

*accertamento reale, che coinvolge la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico"* (Sez. contr. Toscana, del. n. 27/2018/VSGC; Sez. giur. Lazio, n.124/2017; Sez. contr. Molise, 23.7.2009, n. 33; SS.RR. contr., n.6/2005).

L'Amministrazione è tenuta, inoltre, ad operare, all'interno del provvedimento di conferimento, un espresso richiamo all'esito negativo della suddetta verifica, richiamando a tale scopo anche gli atti dai quali si evinca che la stessa è stata effettuata prima dell'avvio dell'iter procedimentale per il conferimento a soggetto esterno.

Nel caso che occupa, la determina dirigenziale di conferimento dell'incarico è seguita alla nota del 22/01/2023 del Dirigente della S.O. Organismi Partecipati (prot. n. 0012500), allegata dal Comune a comprova di detta preliminare verifica, nella quale si dà conto che *"data la notevole complessità e rilevanza della dell'operazione, al fine di tutelare al massimo gli interessi propri e della comunità rappresentata, l'Ente ritiene opportuno valutare tutti gli impatti, presenti e futuri, certi e potenziali, che l'operazione andrebbe a generare ove approvata. La struttura operativa diretta dallo scrivente non dispone delle specifiche conoscenze e competenze tecnico-giuridico in ambito societario, né si ritiene che esse possano essere rinvenute all'interno dell'intera struttura organizzativa dell'Ente. Si rende pertanto necessario avvalersi di un legale esperto e titolato, richiedendo un parere pro veritate che possa tutelare la parte pubblica circa l'esito dell'operazione.*

La nota in questione risulta integralmente richiamata nelle premesse e *in parte qua* nella motivazione della determina di conferimento dell'incarico,

La Sezione rileva che nella nota del Dirigente dell'area competente, dopo ricostruzione dettagliata delle vicende legate all'operazione "Tutto Food", non è altrettanto adeguatamente circostanziata l'esistenza di un ufficio di Avvocatura interna all'Ente.

Infatti, solo nella nota di riscontro alla prima richiesta istruttoria della Sezione, è stato rappresentato che *"il Comune di Parma dispone di una propria Avvocatura, che attualmente dispone di due figure abilitate all'esercizio dell'attività forense per conto dell'Ente, e di personale a supporto all'interno del quale tuttavia non sono reperibili le competenze specialistiche nel ramo del diritto societario necessarie per l'esame del caso di specie"*.

All'esito di tale risposta e al conseguente approfondimento istruttorio svolto dalla Sezione, il Comune ha riferito, nella successiva nota di riscontro del 28



giugno, che *"La S.O. Organismi Partecipati, al momento del conferimento dell'incarico, annoverava tre unità lavorative assegnate [...] oltre al sottoscritto dirigente, in possesso di laurea in economia e commercio, che esercita le sue funzioni sulla struttura organizzativa di massimo livello (Settore), che comprende, oltre alla S.O. Organismi partecipati, anche la S.O. Tributi ed entrate e la S.O. Gare e contratti. [...]"*

Il Comune ha altresì rappresentato che il Settore Avvocatura Municipale era, a tale data, presidiato da tre avvocati, di cui uno cessato dal servizio il 31 gennaio successivo alla data del conferimento dell'incarico (25 gennaio), e che i tre professionisti, come comprovato dai relativi *curricula*, erano privi di formazione specifica in materia societaria.

Il Comune prosegue nella rappresentazione delle attività formative a favore del personale della S.O. Organismi partecipati affermando che lo stesso *"fruisce regolarmente di iniziative di formazione in materia di società a partecipazione pubblica, organizzate principalmente da associazioni cui il Comune aderisce (ANCI, ANUTEL, NetCap Bocconi); l'Avvocatura municipale non è stata invece coinvolta nelle iniziative formative in materia societaria. Le iniziative formative che coinvolgono il personale dell'Ente e, in particolare, quello della S.O. Organismi partecipati, in coerenza con le professionalità presenti nella struttura, sono finalizzate a consolidare e migliorare la gestione delle funzioni di programmazione e di controllo sul Gruppo Comune di Parma, nonché le correlate e corpose attività amministrative, che comprendono:*

- *adempimenti previsti dal Testo Unico delle società a partecipazione pubblica, D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175;*

- *adempimenti legati alla governance societaria, collaborazione alla redazione degli atti fondamentali (atti costitutivi, statuti, convenzioni, etc.), alla nomina/designazione dei rappresentanti dell'Ente negli organi societari, ai rapporti con gli organi di governo dell'Ente capogruppo;*

- *analisi della gestione economico-patrimoniale e finanziaria delle società, controllo concomitante sui bilanci, rapporti infragruppo, supporto specialistico alla redazione del bilancio consolidato del Gruppo Comune di Parma;*

- *supporto specialistico alle valutazioni per la scelta della forma di gestione dei servizi pubblici e per il ricorso ai modelli societari e in-house, nonché alla redazione, alla gestione ed al controllo dei contratti di servizio.*

Com'è evidente – prosegue l'ente –, *"il focus dell'attività formativa è rivolto agli aspetti più strettamente attinenti alla sfera pubblicistica della gestione delle partecipazioni societarie, con particolare riferimento agli adempimenti*

*amministrativi ed al controllo del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, che assorbono la parte ampiamente prevalente del tempo di lavoro delle unità impiegate nella S.O. Organismi partecipati. Le competenze necessarie per affrontare l'operazione societaria denominata "TuttoFood" erano invece di tutt'altra natura rispetto ai temi trattati ordinariamente dalla struttura organizzativa, e richiedevano un set di nozioni e conoscenze di profilo multidisciplinare e, per molti aspetti, non propri del core business dell'ente locale: integrazione fra diritto societario e commerciale, valutazioni del valore aziendale (o di rami d'azienda) di società quotate su mercati regolamentati, analisi di business plans di settore e di possibili partnerships con operatori economici internazionali, solo per citarne alcuni. Il personale addetto alla struttura non dispone della formazione necessaria, accademica o professionale, né soprattutto dell'esperienza e delle competenze operative che maturano solamente esercitando continuativamente attività similari. Né tantomeno risponderebbe a criteri di logica organizzativa attivare percorsi di formazione specifica e di aggiornamento costante sui temi sopra descritti, che richiederebbero l'impegno di un'importante percentuale del tempo di lavoro di almeno un'unità, per poi essere messi a frutto solamente su casi sporadici (se non unici). Risultava palese, di conseguenza, l'impossibilità di eseguire un'analisi completa e approfondita dell'operazione con il solo apporto delle già poche risorse umane a disposizione dell'ufficio, oltretutto nei tempi ristretti richiesti dalla normativa civilistica, richiamati [...]. D'altro canto, gli interlocutori coinvolti nell'operazione societaria si sono avvalsi a loro volta di supporti e consulenze specialistiche di alto livello, a tutela dei propri interessi di parte; pertanto, l'ausilio tecnico di un soggetto esperto e specializzato in materia emergeva come essenziale per garantire un'adeguata difesa degli interessi dell'Ente e della collettività da esso rappresentata, nel rispetto dei principi generali di buona amministrazione".*

In aggiunta alle suddette motivazioni di fondo, il Comune ha altresì rappresentato la consistente attività che impegnava l'ufficio legale al momento del conferimento dell'incarico posto che "gli avvocati incardinati presso il Settore Avvocatura Municipale si occupavano di circa 80 contenziosi pendenti"; l'amministrazione ha altresì precisato che "Non sono state acquisite consulenze legali esterne in materia societaria negli ultimi cinque anni, al di fuori di quella indicata in oggetto".

La Sezione, preso atto di quanto sopra, osserva tuttavia che né nella determina di conferimento dell'incarico né nella nota del dirigente del settore, ivi richiamata, è fatto alcun riferimento all'esistenza di un Ufficio legale interno,

sebbene asseritamente non dotato della competenza specifica in materia societaria.

Non risulta peraltro, negli atti preliminari al conferimento dell'incarico né in fase di successiva istruttoria, che vi sia stata una specifica richiesta all'ufficio legale interno della disponibilità allo svolgimento dell'incarico da parte di uno dei due avvocati allo stesso assegnati. Emerge per contro, dai su richiamati atti (determina e nota del dirigente ivi richiamata), che sia stata presunta la mancanza di competenza in materia e – si aggiunge – l'impossibilità al rilascio del parere da parte di uno dei due avvocati previo ordinario esame e studio della questione.

Osserva la Sezione che lo stesso regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma, adottato dal Comune, richiede un resoconto più articolato della verifica effettuata, prevedendo, infatti, all'art. 8, c. 2, che *"il dirigente competente deve motivare in modo chiaro ed argomentato l'accertamento compiuto circa la reale mancanza di professionalità interne in grado di adempiere all'incarico da conferire"*.

Sul punto pertanto si richiama l'attenzione su quanto già in precedenza evidenziato (punto 1.2 del considerato in diritto), ovvero che *"la verifica dell'indisponibilità delle risorse interne costituisce un prius logico necessario da utilizzarsi nel percorso discrezionale-valutativo dell'amministrazione che si conclude con la decisione di conferire l'incarico e che, in tal senso, il corredo motivazionale deve sussistere al momento dell'adozione dell'atto, senza possibilità di integrazioni postume"*. (Sez. contr. Veneto, del. n. 114/2019/REG; Sez. contr. Toscana, del. n. 27/2018/VSGC; Sez. contr. Friuli Venezia-Giulia, del. n. 180 del 23/12/2015).

In merito alla circostanza dal Comune evidenziata, peraltro non *ab origine* nel provvedimento di conferimento ma solo a seguito dell'approfondimento istruttorio della Sezione, dell'esistenza di un Ufficio legale interno con due avvocati asseritamente privi di formazione specifica e non coinvolti nelle iniziative formative in materia societaria, la Sezione non può esimersi dal rilevare che il Comune di Parma detiene un numero considerevole di partecipazioni societarie (n. 23) e che, pertanto, l'esigenza di avvalersi di competenze specifiche connesse a vicende societarie non possono considerarsi di carattere eccezionale, rientrando quindi la formazione del proprio personale avvocatizio nel già richiamato principio di buona amministrazione.

In proposito si ricorda che la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'interpretare rigorosamente i limiti previsti dalla legge in materia di

collaborazioni esterne e ha richiamato le amministrazioni pubbliche a valutare attentamente il carattere delle esigenze a cui devono far fronte, precisando che *"l'amministrazione stessa ha l'onere di trovare idonee soluzioni, in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché in termini di aggiornamento e formazione dei profili professionali interni"*, proprio al fine di far ricorso ai contratti di collaborazione esclusivamente per esigenze **eccezionali** (Corte conti, Sez. centr. contr. legitt. del. n. SCCLEG/7/2014/PREV; in senso conforme Corte conti, Sez. contr. legitt. del. n. 3/2014/PREV).

### **2.2.2 Affidamento diretto in costanza di rappresentate ragioni di urgenza ma privo dei criteri di trasparenza e di motivazione in ordine alle modalità di scelta**

Anche a voler concedere che l'Amministrazione si sia trovata per ragioni obiettive sprovvista di figure interne idonee allo svolgimento dell'incarico nelle rappresentate condizioni di urgenza, si osserva, sotto il profilo procedurale, che l'incarico esterno - *stricto sensu* di consulenza legale -, pur nella sua natura fiduciaria, non può tradursi in una elusione dei principi di trasparenza che devono sempre orientare l'amministrazione nell'attingimento all'esterno delle figure professionali di cui in via eccezionale e temporanea si avvalga, alle strette condizioni prescritte dalla legge.

Il Comune di Parma ha motivato il conferimento diretto dell'incarico con la particolare urgenza di acquisire, entro un determinato termine, il parere di un legale esperto e titolato nella materia societaria, al fine di poter valutare tutti gli impatti, presenti e futuri, certi e potenziali dell'operazione di acquisizione del ramo d'azienda "Tutto Food" da parte della società Fiere di Parma S.p.a., partecipata dal medesimo Comune.

In particolare, emerge dagli atti che l'operazione straordinaria "Tutto Food" avrebbe dovuto essere sottoposta all'assemblea dei soci di Parma Fiere S.p.A., con proposta di contestuale modifica dello statuto sociale, e in tal sede il Comune di Parma, in qualità di socio, avrebbe dovuto decidere se aderire o meno alla suddetta operazione.

*Ex actis* risulta altresì evidenziata la fine di marzo del 2023 come termine entro il quale l'operazione avrebbe dovuto trovare compimento, e precisamente è riferito che *"le perizie sul valore del ramo d'azienda che Fiera Milano S.p.A. intende conferire fanno riferimento a dati contabili della società rilevati al 30 settembre 2022, e pertanto l'operazione deve trovare compimento con la sottoscrizione delle azioni da parte della riservataria entro la fine di marzo 2023, sulla base dei termini prescritti dalla normativa civilistica in materia, o in*

*alternativa il valore del ramo d'azienda dovrà essere rivalutato, con nuove perizie, ad una data di riferimento successiva".*

Inoltre, la documentazione definitiva utile ai fini dell'istruttoria propedeutica alla presentazione della proposta al competente organo assembleare, secondo quanto dichiarato in atti dal Comune, risulta sia stata trasmessa a tutti i soci pubblici solo fra il mese di dicembre del 2022 e quello di gennaio del 2023, e precisamente: – bozza di modifiche statutarie (13/12/2022); – scheda di sintesi sulla due diligence del ramo Tutto Food (13/12/2022); – relazione ex art. 2441 cod. civ. (13/12/2022); – fairness opinion (13/12/2022); – perizia giurata ex art. 2343 cod. civ. sulla valutazione del ramo Tutto Food (20/12/2022); – estratto del verbale della seduta del Consiglio di amministrazione di Fiere di Parma S.p.A. del 15/12/2022, contenente la proposta dell'operazione all'Assemblea dei soci (22/12/2022); 4 – parere di congruità del collegio sindacale sul prezzo di emissione delle azioni (12/01/2023).

In sede di approfondimento istruttorio il Comune ha confermato che il professionista è stato individuato mediante contatto diretto in considerazione della specificità della materia da trattare ed *"esercitando la facoltà di cui all'art. 10 del vigente Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma, stante l'urgenza, ampiamente illustrata nella determinazione di affidamento, connessa al limitato arco temporale fra la messa a disposizione dei documenti relativi all'operazione da parte di Fiere di Parma SpA (avvenuta in parte a fine dicembre 2022 e in parte il 12/01/2023) ed il termine per la deliberazione definitiva da parte dei Consigli di Amministrazione (in particolare quello di Fiera Milano, in scadenza alla metà di marzo 2023) [...]"*. Il Comune ha inoltre *"sottolineato che, all'interno di tale arco temporale, era altresì necessario calendarizzare i passaggi formali e istituzionali (raccolta dei pareri istruttori, sedute delle commissioni consiliari, approvazione in Consiglio Comunale), per cui l'incarico doveva completarsi ben prima della metà di marzo, e precisamente entro la fine di febbraio"*.

Al cospetto della rappresentata situazione di urgenza, il Comune ha (successivamente) palesato i seguenti criteri di massima su cui si è fondata l'individuazione del professionista:

- ricerca di un esperto di comprovata esperienza sulla materia, preferibilmente fra docenti universitari di diritto societario o commerciale;
- esclusione di professionisti che intrattenessero o avessero intrattenuto rapporti contrattuali con la società Fiere di Parma SpA;
- esclusione di soggetti esercenti abitualmente la loro attività nel territorio

della provincia di Parma, per assicurare neutralità anche rispetto al resto della compagine societaria di Fiere di Parma SpA, che annovera principalmente esponenti del mondo economico e finanziario locale;

- inesistenza rapporti contrattuali, collaborativi o di servizio fra il professionista e il Comune di Parma precedenti a quello indicato in oggetto.

La Sezione, a fronte delle paventate ragioni di urgenza, ritiene che il Comune, in base a quanto riferito in sede di approfondimento istruttorio, non si sia uniformato, nell'individuazione del professionista, al criterio della trasparenza che sempre deve orientare l'operato amministrativo pur nel conferimento di un incarico fiduciario.

Il Comune, in sede istruttoria, ha infatti asserito che l'individuazione è avvenuta tramite "contatto diretto" con l'unico professionista che dagli atti risulti essere stato consultato, aggiungendo di essere stata orientata nella scelta dai criteri della conoscenza della materia societaria preferibilmente fra docenti universitari, dell'esclusione di soggetti esercenti l'attività nella provincia di Parma e della inesistenza di pregressi rapporti contrattuali con il professionista incaricato.

E' evidente che l'Amministrazione non ha compiutamente esplicitato le modalità con le quali si è concretizzato il contatto diretto con il professionista e anzi, negando pregressi rapporti contrattuali con lo stesso, ha di fatto escluso l'esistenza di un rapporto fiduciario derivante dalla pregressa esperienza professionale del legale con il Comune. Né risulta dato atto di una selezione avvenuta tramite comparazione fra più curricula acquisiti o di una richiesta all'Ordine forense di una rosa di nominativi di avvocati specializzati in ambito societario.

Pertanto, nonostante il Comune abbia indicato i criteri su cui si è fondata l'individuazione del professionista, di fatto non ha fornito alcuna motivata rappresentazione in ordine alle modalità con le quali è giunto a individuare il professionista incaricato se non rimandando a un generico "contatto diretto".

Vero che l'affidamento diretto dell'incarico, in presenza di ragioni oggettive di urgenza, è ammesso in deroga alla procedura comparativa, ma tanto non esime l'Amministrazione dall'adozione di un corredo motivazionale che dia conto non solo dei criteri seguiti nella scelta del professionista e delle competenze astrattamente da questo possedute ai fini dello svolgimento dell'incarico ma, altresì, delle modalità di scelta dello stesso in un'ottica, oltre che di trasparenza e accountability dell'operato amministrativo, anche della dimostrazione della

migliore selezione del soggetto esterno individuato cui affidare la cura e la tutela dell'interesse pubblico.

Per altro verso, i più volte evidenziati motivi di urgenza sembrano da doversi imputare al medesimo Ente dal momento che, come risulta dalla richiamata nota del Dirigente del settore Organismi partecipati, già "in data 3 marzo 2022 l'Assemblea dei Soci di Fiere di Parma avviava le valutazioni sulla possibile operazione straordinaria che prevede il trasferimento da parte di Fiera Milano S.p.A. a Fiere di Parma del ramo di azienda 'TuttoFood' [...] mediante conferimento in natura a fronte di un aumento di capitale sociale riservato a Fiera Milano".

**2.3** Il Comune di Parma, unitamente alla nota di risposta, ha trasmesso altresì il "Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma" (approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 6 in data 15.01.2020).

Esaminato il testo regolamentare, ai fini della presente analisi, la Sezione rileva che:

- l'art. 10, sulla possibilità di conferimento diretto di incarichi, prevede, al comma 2, lett. b), il "*conferimento di attività comportanti prestazioni di natura artistica e culturale, nonché prestazioni artigianali (non di serie), strettamente connesse all'abilità del prestatore d'opera o alle sue particolari interpretazioni o elaborazioni e all'originalità o all'unicità della prestazione o del prodotto, per le quali non è richiesto il possesso di titoli specifici o l'iscrizione in ordini o albi a norma dell'art. 6, comma 3 del presente Regolamento*". Per come formulata la norma tende a estendere i casi di conferimento diretto ammessi dalla giurisprudenza, limitati all'*"unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo tale da non consentire forme di comparazione con riguardo alla natura dell'incarico, all'oggetto della prestazione ovvero alle abilità/conoscenze/qualificazioni dell'incaricato"* (Sez. contr. Prov. Trento, n. 5/10, n. 8/10. Sez. reg. contr., Veneto, Del. n. 146/2013/GEST)

Si richiama, a tale riguardo, l'orientamento della Sezione per il quale, a rigore, dall'obbligo di procedura comparativa l'Ente non è in assoluto esente qualora l'incarico abbia ad oggetto una prestazione artistica, non bastando la particolare natura della prestazione richiesta, da sola, ad escludere la possibilità di una comparazione, necessaria per assicurare la miglior gestione del pubblico denaro (in termini Deliberazione n. 135/2015/VSGO di questa Sezione; in senso conforme Sezione contr.

Toscana delibera 27/2018/VSGC).

- per quanto già indicato al punto 1.2 del considerato in diritto, devono essere espunti dal testo i riferimenti al luogo in cui la prestazione dev'essere svolta;
- devono, inoltre, essere precisati gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 del D. Lgs. 33/2013

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

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

1. invita il Comune di Parma:
  - a) a uniformarsi, in ipotesi di eventuali futuri incarichi di consulenza, alle linee guida emanate con la delibera n. 241/2021 ed ai principi ulteriormente specificati, *in parte qua*, nella presente pronuncia (nello specifico al punto 2.2.1 e 2.2.2 del considerato in diritto) che definiscono i parametri alla presenza dei quali l'atto di incarico può essere conferito all'esterno ai sensi della normativa vigente e degli indirizzi giurisprudenziali richiamati;
  - b) a conformare alle indicazioni dettate in parte motiva (nello specifico al punto 2.3) il testo del proprio regolamento, disciplinante il conferimento di incarichi esterni, nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione della presente delibera trasmettendone il relativo estratto alla Sezione nei successivi 30 giorni, in ragione del disposto di cui all'art. 3, commi 55-57, legge 24 dicembre 2007, n. 244, così come modificato dall'art. 46 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n.133.
2. Dispone:
  - che la presente delibera sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, a cura della segreteria, al Consiglio Comunale, al Sindaco del Comune di Parma nonché, in ragione dei rilievi di cui ai paragrafi 2.2.1 e 2.2.2, alla Procura regionale della Corte dei conti;
  - che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'ente interessato, ai sensi dell'articolo 31 del D. Lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, c. 1 del D. Lgs. n. 97/2016, e che l'originale della stessa resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo;
  - che la presente delibera sia trasmessa, per le valutazioni di competenza, alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna.



Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2023.

Il Presidente  
Marcovalerio Pozzato  
*(firmato digitalmente)*

Il Relatore  
Ilaria Pais Greco  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in Segreteria in data 01/08/2023

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