



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

Deliberazione n. 100/2018/SRCPIE/VSGO

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott. Luigi GILI	Consigliere
Dott. Mario ALI'	Consigliere
Dott. Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa Alessandra CUCUZZA	Referendario relatore

**Nell'adunanza del giorno 11 settembre 2018;**

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

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 Alessandra Cucuzza;

**Premesso in fatto**

Il Comune di Torino con nota pervenuta in data 10.1.2018, prot. 000213, ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266, la determinazione del Dirigente della Direzione Ambiente, Verde e Protezione Civile, Area ambiente – Servizio Politiche per l'Ambiente n. cronologico 3 del 5.1.2018 (n. 2018 00030/110), con la quale, per gli anni 2018 e 2019, è stato affidato l'incarico professionale di veterinario consulente per il benessere animale alla *omissis* per un monte ore complessivo di 590 (295 all'anno) ed una spesa complessiva di euro 36.709,80.

Con nota prot. 1525 del 13.3.2018 sono stati chiesti al Comune una serie di chiarimenti e l'invio del bando di selezione pubblicato sul sito istituzionale dell'ente, con l'indicazione del periodo di pubblicazione.

Con nota di risposta a firma del Dirigente della Direzione Ambiente, Verde e Protezione Civile, Area ambiente – Servizio Politiche per l'Ambiente, pervenuta al prot. n. 1958 del 4.4.2018, l'Ente ha fatto pervenire le proprie risposte e ha trasmesso alcuni documenti (all. da n. 1 a n. 5), fra cui il parere del collegio dei revisori dei conti ed il bando di selezione con la specificazione che lo stesso è stato pubblicato il 4.12.2017 sul sito istituzionale del comune.

Di seguito si illustrano per punti i chiarimenti richiesti dalla Sezione e le risposte fornite dalla città di Torino:

- richiesta di conoscere se sono stati effettuati ulteriori approfondimenti istruttori per la ricerca di professionalità interne in grado di svolgere l'incarico: il Comune non ha comunicato l'esistenza di altri approfondimenti e ha inviato nuovamente le copie delle note prot. n. 9287 del 19.10.2017 e n. 10650 del 6.12.2017;
- sussistenza dei requisiti di eccezionalità, straordinarietà e durata temporanea dell'incarico, nonché rispetto del principio di rotazione: l'Ente ha riferito che *"la salute e il benessere degli animali rientrano tra gli obblighi imposti dalla Legge Nazionale n. 281/91 e della Legge Regionale n. 34/93, per delega della Regione Piemonte alla Città di Torino, in quanto ospitante animali all'interno dei propri canili e gattili: pertanto, la consulenza veterinaria, necessaria per garantire cure sanitarie adeguate agli animali ospitati non può essere considerata un servizio eccezionale e/o straordinario o transitorio, ma si configura come un servizio essenziale che deve essere caratterizzato dalla necessaria continuità, al fine di tutelare e garantire nel miglior modo possibile il benessere degli animali. Il principio di rotazione degli incarichi non è stato eluso, poiché la Dottoressa omissis al termine della procedura di ricerca è risultata essere la professionista che ha riportato il punteggio più alto in graduatoria, rispondendo ai requisiti richiesti dal Bando"*;
- rispetto dei limiti di spesa di cui al D.L. n. 78/2010 conv. in Legge n. 122/2010, art. 6 co.7: il Comune ha richiamato il parere del collegio dei revisori dei conti in cui si dà atto del rispetto del limite;
- accertamento preventivo della compatibilità del programma dei pagamenti con gli stanziamenti di bilancio e le regole di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 9 co. 1 lett. a) n. 2 D.L. n. 78/2009: il Comune ha riferito che *"il programma dei*

*pagamenti risulta essere compatibile con gli stanziamenti di Bilancio, poiché nella proposta di stanziamento dei fondi dell'anno 2018, al capitolo dedicato 75700 art. 10, l'Area Ambiente della Città di Torino ha previsto l'inserimento della somma necessaria a copertura della spesa";*

- adozione del Piano della Performance ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 co. 5 D.lgs n. 150/2009: il Comune ha risposto che il piano della performance risulta integrato nel piano esecutivo di gestione 2017, che, fra i suoi obiettivi, promuove una cultura del rispetto che riconosce gli animali quali soggetti di diritti e prevede azioni di tutela e miglioramento del benessere animale;
- inserimento dell'atto di spesa nel programma annuale degli incarichi ex art. 3, co. 55, l. 244/2007 e alla coerenza con il medesimo: il Comune ha riferito che l'obiettivo strategico di realizzare azioni e scelte volte a migliorare e tutelare il benessere animale è previsto dal Documento unico di programmazione 2018-2021, al volume 1 pag. 44;
- pubblicazione della consulenza sul sito web: il Comune ha richiamato l'avvenuta pubblicazione della ricerca del professionista sulla pagina "concorsi" del sito web della città di Torino, senza nulla riferire in merito alla successiva pubblicazione della consulenza conferita sul sito istituzionale.

Successivamente, con nota prot. n. 4687 del 10.7.2018, rilevate delle incongruità fra l'ammontare complessivo dell'incarico conferito (euro 36.709,80), la somma impegnata con la determina inviata (euro 1.529,575) e l'importo della spesa finanziata secondo il parere del collegio dei revisori dei conti del 30 gennaio 2018, trasmesso a questa Sezione in data 3 aprile 2018 (euro 4.542,06), si è chiesto al comune di Torino di fornire chiarimenti con particolare riferimento al disposto degli articoli 153, co. 5, 183, co.5, e 191 co. 1, TUEL. Si è chiesto, altresì, di inviare copia della determinazione N. 2018 00030/110, corredata del parere favorevole di regolarità contabile e del visto di attestazione della copertura finanziaria da parte del direttore finanziario.

Il Comune, con successiva nota del 23.7.2018, ha riferito che l'importo dell'affidamento è stato impegnato in esercizio provvisorio per la somma di euro 4.542,06 nei limiti, cioè, del 40% dello stanziamento previsto per l'anno 2018, mentre, con riferimento alle ulteriori contestazioni, si è limitato a trasmettere copia della determinazione n. 2018 00030/110 recante in calce il visto di attestazione di regolarità contabile e copertura finanziaria.

Rilevato, tuttavia, che la copia della determina da ultimo trasmessa risultava differente, in numerosi punti, da quella originariamente trasmessa a questa Sezione in data 9.1.2018, è stato chiesto al Comune, con PEC del 31.8.2018, di confermare la versione ufficiale dell'atto e di trasmettere l'atto con cui è stata approvata l'ulteriore spesa incidente sull'anno 2018.

Con nota del 3.9.2018 il Comune di Torino ha confermato "l'ufficialità e la validità" della determina con cui è stata impegnata la cifra di euro 4.542,06 e ha trasmesso le determine n. 201801836/110 del 16.5.2018 e n. 201802650/110 del 25.6.2018 con le quali sono state impegnate rispettivamente le somme di euro 4.542,06 ed euro 9.270,78 necessarie per il completamento dell'incarico fino al 31.12.2018.

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**

**1.** 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 funzionale all'espletamento delle funzioni di controllo assegnate alle Sezioni regionali della Corte dei Conti. Il controllo espletato non incide, nel caso specifico, sull'efficacia dell'atto, ma si sostanzia in un riesame di legalità e regolarità, finalizzato al confronto tra l'attività dell'amministrazione e i parametri normativi vigenti (fra cui, in particolare, l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000) in un'ottica non più statica, ma dinamica, che, come sottolineato dalla Corte costituzionale, conduca all'adozione di effettive misure correttive da parte dell'ente (ex *multis* Corte costituzionale sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007).

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, così come a più riprese modificato.

La linea interpretativa restrittiva è, tuttavia, costante, in quanto, in un'ottica di contenimento dei costi e di valorizzazione delle risorse interne, le amministrazioni pubbliche devono svolgere le loro funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale e solo in casi eccezionali e negli stretti limiti previsti dalla legge possono ricorrere a personale esterno.

A tal fine il comma 5-bis dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001, introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ha sancito il divieto per le amministrazioni pubbliche *"di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale [...]"*. L'entrata in vigore del divieto è stata, tuttavia, posticipata dall'art. 22 comma 8 della L. 27 dicembre 2017, n. 205, *"a decorrere dal 1° gennaio 2019"* e, pertanto, fino a tale data, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto degli altri parametri normativi, possono ancora ricorrere a tale tipologia contrattuale.

Il successivo comma 6, fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, individua (codificando principi elaborati dalla giurisprudenza contabile con riferimento sia agli incarichi di collaborazione esterna con natura occasionale o coordinata e continuativa, sia agli incarichi per consulenze, studi, ricerche ecc.) i presupposti necessari per poter conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata (è possibile prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla normativa); non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione;
- e) il conferimento degli incarichi deve avvenire mediante ricorso a procedure comparative, adeguatamente pubblicizzate;
- f) per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è necessaria la valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti (Corte Conti,

Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 231/2009/par del 14 maggio 2009; Corte Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 506/2010/par del 23 aprile 2010).

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 del d.l. 78/2010 convertito con legge n. 122/2010 e s.m.i. (salve particolari ipotesi quali, ad esempio, 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).

Per completezza va, infine, rammentato che in materia di incarichi esterni rileva la previsione della *"disciplina di cui all'art. 6, comma 1, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, modificativa dell'art. 5 co. 9 del d.l. n. 95/2012, convertito con l. n. 135/2012, che ha posto il divieto di conferimento di incarichi remunerati di studio e consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, consentendo a questi soggetti unicamente incarichi gratuiti e comunque per una durata non superiore ad un anno"* (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 22/2015/REG).

**2.** Quanto all'affidamento dell'incarico oggetto di esame, si rileva che, all'esito dei chiarimenti forniti dalla Città di Torino, permangono una serie di criticità che saranno di seguito illustrate.

In primo luogo, l'esigenza che l'Ente mostra di soddisfare mediante il conferimento di tale incarico appare priva dei caratteri di eccezionalità e temporaneità, che devono necessariamente connotare il ricorso a risorse esterne all'amministrazione.

Infatti, come a più riprese evidenziato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei Conti, II Sez. giur. centrale d'appello, sentenza n. 82/2017; Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 13/2016/VSGO, n. 22/2015/REG, n. 5/2015/VSGO; Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 825/2010/REG), le amministrazioni devono far fronte ai loro compiti istituzionali mediante le risorse in organico e solo per esigenze straordinarie e temporanee, cioè circoscritte nel tempo, possono ricorrere all'utilizzo di personale esterno, reclutato nei limiti e nella misura in cui sia necessario per far fronte all'esigenza sopravvenuta.

Peraltro, i caratteri di eccezionalità e temporaneità devono sussistere non solo con riferimento a forme di collaborazione occasionale, ma anche in relazione a incarichi di collaborazione a carattere continuativo e coordinato. Questi ultimi, infatti, fino a

quando potranno essere legittimamente utilizzati dalle pubbliche amministrazioni (stante il richiamato divieto di cui al comma 5-bis dell'art. 7 d.lgs. 165/2001), devono comunque avere *"natura temporanea, in quanto conferiti allo scopo di sopperire ad esigenze di carattere temporaneo per le quali l'amministrazione non possa oggettivamente fare ricorso alle risorse umane e professionali presenti al suo interno. Al riguardo, infatti, l'indirizzo giurisprudenziale prevalente in materia considera l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa non rinnovabile e non prorogabile, se non a fronte di un ben preciso interesse dell'Amministrazione committente, adeguatamente motivato ed al solo fine di completare le attività oggetto dell'incarico, limitatamente all'ipotesi di completamento di attività avviate contenute all'interno di uno specifico progetto"* (delibera n. SCCLEG/1/2012/PREV del 13 gennaio 2012; sul punto si veda anche Lombardia/534/2012/IADC)" (in tal senso da ultimo Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 253/2015/PRSE).

Nel caso in esame, il fatto che la città di Torino abbia ravvisato l'esigenza di avere una risorsa preposta al controllo del benessere animale in modo continuativo nell'arco dell'ultimo quinquennio, evidenzia che non si tratta di una funzione eccezionale o temporanea, ma di un compito strutturalmente appartenente all'ente.

La circostanza è, del resto, confermata dallo stesso dirigente che ha adottato la determina di affidamento dell'incarico, il quale, nella propria nota di risposta del 3.4.2018, ha evidenziato come *"la salute ed il benessere degli animali rientrano tra gli obblighi imposti dalla Legge Nazionale n. 281/81 e dalla Legge Regionale n. 34/93, per delega dalla Regione Piemonte alla Città di Torino"*, e ha rimarcato che la consulenza veterinaria *"si configura come un servizio essenziale che deve essere caratterizzato dalla necessaria continuità, al fine di tutelare e garantire nel miglior modo possibile il benessere degli animali"*.

Il carattere essenziale e continuativo del servizio svolto e la sua inerenza alle funzioni delegate al comune postulano, pertanto, che a tale servizio si faccia fronte con risorse interne all'ente stesso, altrimenti il ricorso continuativo allo strumento dell'incarico professionale rischia di tradursi in una forma atipica di assunzione, *"con conseguente elusione delle disposizioni in materia di accesso all'impiego nelle Pubbliche amministrazioni, nonché di contenimento della spesa di personale"* (Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. SCCLEG/1/2012/PREV del 13 gennaio 2012).

Parimenti risultano violati il divieto di rinnovo del medesimo contratto ed il principio di rotazione, in quanto il rilievo attribuito in sede di attribuzione dell'incarico<sup>1</sup> all'esperienza precedentemente maturata hanno determinato il costante affidamento dell'incarico alla stessa professionista dal 2014 ad oggi.

Dai dati estrapolabili dal sito istituzionale del Comune, infatti, risulta che la dott.ssa *omissis* è risultata costantemente affidataria dell'incarico suddetto a decorrere dal 2014 (si richiamano la determina n. 2014 00007/110 con la quale è stato conferito l'incarico per l'anno 2014; la determina n. 2067 7/10 del 18.12.2014 con la quale è stato conferito l'incarico per l'anno 2015; la determina n. 2015 05781/110 con la quale è stato conferito l'incarico per l'anno 2016; la determina n. 2016 05878/110 con la quale è stato conferito l'incarico per l'anno 2017).

Si evidenzia, infine, che l'art. 7 del d. lgs. n. 165/2001, proprio per assicurare che le amministrazioni svolgano le loro funzioni ordinarie con il personale in dotazione, dispone che *"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"*.

**3.** In secondo luogo, sono state rilevate criticità con riferimento alla programmazione e gestione della spesa alla luce dei nuovi principi della competenza finanziaria potenziata ed, in particolare, dell'art. 183, co. 5, T.U.E.L., il quale, al fine di assicurare la copertura delle spese nascenti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, anche nel caso in cui debbano essere pagate in esercizi successivi, prevede che l'obbligazione sia registrata nelle scritture contabili al momento del suo perfezionamento, con imputazione all'esercizio di effettiva scadenza.

Nel caso in esame, come l'articolata istruttoria ha consentito di evidenziare, nella determina di conferimento dell'incarico, peraltro originariamente inviata alla Corte dei Conti in una versione differente, non vi è corrispondenza fra l'importo dell'incarico conferito (euro 36.709,80 per il biennio 2018/2019) e l'ammontare della somma impegnata in esercizio provvisorio per l'anno 2018 (euro 4.542,06), tanto è vero che il contratto concluso con la professionista contiene una clausola che subordina la

---

<sup>1</sup> Si evidenzia, in proposito, che il bando individua, tra i titoli valutabili, per un massimo di 15 punti, l'esperienza almeno triennale prestata, negli ultimi 6 anni, in canili di dimensioni analoghe a quelle dei canili municipali della città di Torino e attribuisce 0,416 punti per ogni mese di esperienza, superiore al minimo richiesto di 36 mesi, negli ultimi 6 anni anteriori al bando. Ne consegue, come evidenziato nei verbali di seduta della commissione di valutazione del 27.12.2017 e 28.12.2017, che la candidata che è risultata affidataria del medesimo incarico sin dal 2014 raggiunge, nell'ultima selezione, un punteggio di 14,976 punti su tale titolo, mentre gli altri candidati rimangono a zero punti.



"validità" del contratto (più correttamente l'efficacia) all'integrazione degli impegni finanziari da parte dell'Ente. Infatti, il contratto di affidamento dell'incarico, ricevuto da questa Sezione in data 9.2.2018 prot. n. 980, prevede all'art. 4 un corrispettivo di incarico pari a euro 36.709,80 "con impegno di spesa limitato di euro 4.542,06", corrispondenti a 73 ore ed una clausola che limita "la validità" del contratto "ai finanziamenti impegnati con la sopracitata determinazione dirigenziale, con riserva di adozione di successivi provvedimenti di integrazione degli impegni per l'estensione dell'efficacia dello stesso alle stesse condizioni e prezzi risultanti dagli atti di gara".

Solo con le successive determinate adottate fra maggio e giugno 2018 viene data integrale copertura alla spesa prevista per il 2018, mentre manca qualunque riferimento, anche sotto forma di mera prenotazione di impegno, alla spesa prevista per l'esercizio 2019.

Tale *modus operandi*, pertanto, tralasciando, in questa sede, ogni valutazione in merito alla validità e riferibilità alla amministrazione di tale contratto anche con riferimento al disposto dell'art. 191 co. 4 T.U.E.L., oltre ad evidenziare una carente capacità di programmazione delle spese e di individuazione delle relative coperture, non assicura l'effettiva realizzazione degli obiettivi perseguiti dall'amministrazione pubblica. Infatti, la mancanza di certezza in ordine alla disponibilità delle risorse da impegnare per l'incarico determina incertezza in ordine all'effettivo conseguimento di una prestazione, che il Comune stesso ha ritenuto necessaria per il perseguimento di un obiettivo strategico (cfr. in proposito osservazione n. 8 della comunicazione del 3.4.2018 da parte del dirigente competente).

**4.** Per tutto quanto rilevato, pertanto, risulta non conforme alla disciplina legislativa l'atto di conferimento dell'incarico di cui alla determinazione dirigenziale n. 2018 00030/110, di cui, peraltro, si dispone anche l'invio alla Procura per le valutazioni di competenza in ordine ai rilievi formulati.

Sussiste, dunque, l'obbligo della Città di Torino 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 alla determinazione n. 2018 00030/110 del 5 gennaio 2018 del Comune di Torino non conforme alla disciplina di legge per quanto esposto nella parte motiva (punti 2 e 3);

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, al Comune di Torino;

dispone la trasmissione della presente deliberazione alla Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte della Corte dei Conti.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 11 settembre 2018.

Il Relatore

F.to Dott.ssa Alessandra Cucuzza

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositata in Segreteria 12/09/2018

Il Funzionario preposto

F.to Nicola Mendozza