



**CORTE DEI CONTI**

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

**LINEE GUIDA DELLA SEZIONE REGIONALE DI  
CONTROLLO PER LA PUGLIA RELATIVE AGLI  
INCARICHI DI COLLABORAZIONE,  
CONSULENZA, STUDIO E RICERCA ED ALLE  
SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE,  
CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITÀ E DI  
RAPPRESENTANZA, AI FINI DEGLI  
ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ART. 1, COMMA 173  
DELLA L. N. 266/2005**

**MAGISTRATO RELATORE:  
DOTT. NUNZIO MARIO TRITTO**



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

**LINEE GUIDA DELLA SEZIONE  
REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
PUGLIA RELATIVE AGLI INCARICHI DI  
COLLABORAZIONE, CONSULENZA,  
STUDIO E RICERCA ED ALLE SPESE PER  
RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI,  
MOSTRE, PUBBLICITÀ E DI  
RAPPRESENTANZA, AI FINI DEGLI  
ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ART. 1,  
COMMA 173 DELLA L. N. 266/2005**

**MAGISTRATO RELATORE:  
DOTT. NUNZIO MARIO TRITTO**

Linee guida Sez. reg. di controllo Puglia su incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca e spese per relazioni pubbl., convegni, mostre, pubblicità e di rappr.za, *ex art. 1, c. 173 l. n. 266/2005*

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| PARTE I - INTRODUZIONE .....   | 7  |
| 1 Considerazioni preliminari .....   | 7  |
| PARTE II - INCARICHI DI COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E RICERCA .....   | 9  |
| 1 Gli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca .....  | 9  |
| 1.1 Considerazioni preliminari.....  | 9  |
| 1.2 La normativa di riferimento .....  | 10 |
| 2 Atti non rientranti nella nozione di “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca” .....   | 18 |
| 2.1 Figure contrattuali non rientranti nella nozione di “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca” .....  | 18 |
| 3 Gli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca soggetti agli adempimenti di cui all’art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005 .....                      | 21 |
| 3.1 Atti da trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell’art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005.....                            | 21 |
| 4 Gli atti esclusi dagli adempimenti di cui all’art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005.....  | 22 |
| 4.1 Atti esclusi dalla trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell’art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005.....                | 22 |
| PARTE III - SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITA' E DI RAPPRESENTANZA.....  | 25 |
| 1 Le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza .....   | 25 |
| 1.1 Considerazioni preliminari.....  | 25 |
| 1.2 La normativa di riferimento .....  | 26 |
| 2 Atti non rientranti nella nozione di “spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza” .....   | 28 |
| 2.1 Fattispecie non rientranti nella nozione di “spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza” .....                                | 28 |
| 3 Le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza soggette agli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005 ..... | 31 |
| 3.1 Atti da trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell’art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005.....                            | 31 |

|                                      |   |    |
|--------------------------------------|---|----|
| 4                                    | Gli atti esclusi dagli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005.....   | 33 |
| 4.1                                  | Atti esclusi dalla trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005..... | 33 |
| PARTE IV - DISPOSIZIONI FINALI ..... |   | 34 |
| 1                                    | Indicazioni operative.....  | 34 |
| 1.1                                  | Modalità di trasmissione degli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca  | 34 |
| 1.2                                  | Modalità di trasmissione delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza.....                                 | 35 |
| 2                                    | Schema riassuntivo.....   | 37 |
| 6.1                                  | Schema riassuntivo ai fini degli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005.....   | 37 |

## PARTE I - INTRODUZIONE

### 1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

L'obiettivo delle presenti "Linee guida" è quello di fornire alle Pubbliche Amministrazioni della Regione Puglia un quadro aggiornato della normativa di riferimento, al fine di renderne più chiara (ove necessario) l'interpretazione, uniformare le prassi operative dei vari enti ed indirizzarne il concreto operare, nell'ottica del rigoroso rispetto della normativa stessa.

Le "Linee guida" sono articolate in quattro parti principali:

- una prima parte, recante considerazioni preliminari, espositive del contenuto generale del provvedimento;
- una seconda parte, relativa agli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca;
- una terza parte, dedicata alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza;
- una parte finale, contenente le disposizioni operative alle quali gli enti dovranno uniformarsi nello svolgimento della propria attività amministrativa, specie in relazione agli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005.

Dal punto di vista soggettivo, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (deliberazione 15 febbraio 2005, n. 6/CONTR/05), le presenti "Linee guida" si applicano agli enti aventi sede nella Regione Puglia ed in particolare:

- alle Amministrazioni decentrate dello Stato;
- alla Regione Puglia;
- alla Città metropolitana di Bari;
- alle Province;
- ai Comuni;
- alle Comunità montane;
- alle Unioni di Comuni;
- alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere e agli I.R.C.C.S.;
- alle Università degli Studi e ai Politecnici;
- alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- agli enti pubblici regionali non economici ed agli enti strumentali.

Le “Linee guida” sono state redatte con criteri di sinteticità, in un’ottica, tuttavia, di completezza del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, al fine di semplificare e standardizzare, per quanto possibile, gli adempimenti ai quali sono tenuti gli enti.

E' ovvio pertanto che le Pubbliche Amministrazioni della Regione Puglia dovranno uniformarsi alle presenti “Linee guida” a decorrere dalla relativa ricezione e *“qualora ... si dovesse venire a conoscenza di ipotesi d’illecito contabile si procederà alla segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti, secondo”* l’art. 52, comma 4 del codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 e ss.mm.ii e *“le indicazioni della Corte costituzionale (sentenza n. 29 del 12 – 27 gennaio 1995) che, nell’affermare la netta distinzione fra il controllo sulla gestione e la giurisdizione di responsabilità amministrativa, ha confermato, tuttavia, che il Procuratore della Corte dei conti può promuovere l’azione di responsabilità sulla base di una segnalazione acquisita “attraverso l’esercizio dei poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione”, arrestandosi alla segnalazione il rapporto fra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione. Resta fermo, peraltro, l’obbligo di denuncia alla Procura della Corte dei conti, posto dalla legge a carico degli organi amministrativi e di controllo interni”* (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 15 febbraio 2005, n. 6/CONTR/05).

## PARTE II - INCARICHI DI COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E RICERCA

### 1. GLI INCARICHI DI COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E RICERCA

#### 1.1 Considerazioni preliminari

In primo luogo, va ricordata la doppia natura degli adempimenti a carico degli enti, in relazione agli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca. In effetti, vanno trasmessi alla Corte dei conti:

- 1) i regolamenti disciplinanti il conferimento degli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca;
- 2) gli atti/provvedimenti concreti con i quali i detti incarichi vengono effettivamente conferiti.

Pertanto, gli enti soggetti al controllo sul conferimento di incarichi a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione sono tenuti ad inviare, con riferimento al punto n. 1 di cui *supra*, i relativi regolamenti alla Sezione regionale di controllo territorialmente competente (art. 3, commi 56 e 57, l. n. 244/2007, come sostituito dall'art. 46, comma 3 del d.l. n. 25 giugno 2008, n. 112) della Corte dei conti entro 30 (*trenta*) giorni dalla relativa adozione. Le norme regolamentari, com'è evidente, dettano una disciplina generale ed astratta per l'affidamento dell'incarico, disciplina alla quale deve uniformarsi ciascun provvedimento in concreto adottato dall'Amministrazione conferente; *“l'efficacia delle disposizioni regolamentari non è subordinata al loro esame da parte della Corte dei conti. Deve escludersi quindi l'effetto tipico del controllo preventivo di legittimità, che è integrativo dell'efficacia dell'atto”* (in tal senso, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione 24 aprile 2008, n. 6).

Appare evidente che i detti regolamenti dovranno conformarsi alle disposizioni contenute nelle presenti “Linee guida” ed eventuali preesistenti disposizioni regolamentari in contrasto con le “Linee guida” riproduttive del dato normativo dovranno necessariamente essere

disapplicare dalle Amministrazioni interessate, nelle more del doveroso adeguamento dei medesimi regolamenti alle norme di riferimento.

Come si è detto, sono altresì soggetti all'obbligo di trasmissione (punto n. 2 *supra* esposto) i provvedimenti con i quali vengono effettivamente conferiti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca.

## 1.2 La normativa di riferimento

Com'è noto, l'art. 7 (*Gestione delle risorse umane*) del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii. stabilisce che "1. Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno.

2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca.

3. Le amministrazioni pubbliche individuano criteri certi di priorità nell'impiego flessibile del personale, purché compatibile con l'organizzazione degli uffici e del lavoro, a favore dei dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e dei dipendenti impegnati in attività di volontariato ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266.

4. Le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione.

5. Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese" e per quanto qui interessa: "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 delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può

*essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.*

*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:*

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

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

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

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

*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, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater.*

*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, comma 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'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144.*

*6-quinquies. Rimangono ferme le speciali disposizioni previste per gli enti pubblici di ricerca dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218".*

Ai sensi del comma 7 dell'art. 54-bis del d.l. n. 50/2017 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 96/2017), poi "Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono fare ricorso al contratto di prestazione occasionale, in deroga al comma 14, lettera a), del presente articolo, nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e fermo restando il limite di durata di cui al comma 20 del presente articolo, esclusivamente per esigenze temporanee o eccezionali:

- a) nell'ambito di progetti speciali rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o che fruiscono di ammortizzatori sociali;*
- b) per lo svolgimento di lavori di emergenza correlati a calamità o eventi naturali improvvisi;*
- c) per attività di solidarietà, in collaborazione con altri enti pubblici o associazioni di volontariato;*
- d) per l'organizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritative".*

Va ricordato che "per gli incarichi di studio, il riferimento è all'art. 5 D.P.R. n. 338/1994 che richiede sempre la consegna di una relazione scritta; gli incarichi di ricerca presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione; le consulenze si sostanziano nella richiesta di un parere ad un esperto esterno" (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione 24 aprile 2008, n. 6).

Ai sensi dell'art. 31-bis del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose") convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233: "Nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, interessati dagli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, al fine di accelerarne la programmazione e l'attuazione, nell'ambito degli uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco o degli assessori, di cui all'articolo 90 del testo unico delle leggi

sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono essere conferiti a esperti di comprovata qualificazione professionale incarichi di consulenza e collaborazione, fino al numero massimo complessivo di quindici, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, lettere a), c) e d), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per l'importo massimo di 30.000 euro lordi annui per singolo incarico e fino a una spesa complessiva annua di 300.000 euro. Gli incarichi hanno durata non oltre il 31 dicembre 2026, cessano comunque automaticamente con la cessazione del mandato amministrativo del conferente e non sono cumulabili con altri incarichi conferiti ai sensi del presente comma. Agli oneri derivanti dal conferimento degli incarichi di cui al primo periodo gli enti provvedono nell'ambito delle proprie risorse, fermo restando il rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio. Agli incarichi di cui al presente comma si applicano l'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'articolo 1, comma 471, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e l'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89”.

Dalla normativa *ut supra* ricordata si evince pertanto – ed in sintesi – che possono conferirsi esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione (anche universitaria) e mai contratti di collaborazione che si concretino 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: tali contratti, infatti, “sono nulli e determinano responsabilità erariale”.

Inoltre, il provvedimento di conferimento deve contenere una precisa motivazione recante le ragioni per le quali la prestazione non possa essere svolta dal personale in servizio presso l’ente conferente (“impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili”), la prestazione medesima deve essere specifica e determinata (e mai generica e/o astratta) e rientrare nell’alveo delle funzioni svolte dall’ente conferente, con il carattere della “temporaneità” e dev’essere altresì “altamente qualificata” (elementi, questi ultimi, che devono pertanto essere dimostrati dall’ente conferente in modo concreto e non con generiche enunciazioni); tuttavia, “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”.*

Degli incarichi in esame, poi, *“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”.*

Gli enti conferenti, inoltre, *“rendono pubbliche [le] procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione”*, con impossibilità – pertanto – di affidamento diretto.

Le procedure comparative potranno utilmente porsi in essere per il tramite di appositi avvisi pubblici contententi, in particolare, la descrizione dell'incarico da assegnare, i requisiti professionali richiesti, la durata dell'incarico, il compenso, la scadenza della relativa procedura di selezione, ecc..

Conformandosi alla costante giurisprudenza, il Collegio ritiene eccezionalmente derogabile il ricorso alle procedure comparative adeguatamente pubblicizzate solo ed esclusivamente con riguardo a: 1) procedure comparative andate deserte; 2) unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo (da dimostrarsi in modo inequivocabile); 3) assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale, ricordando che la particolare urgenza dev'essere connessa alla realizzazione dell'attività discendente dall'incarico.

Inoltre, non è possibile il conferimento dell'incarico a soggetto in possesso di un titolo di studio diverso da quello indicato nell'avviso di procedura, anche laddove risultasse l'unico partecipante alla procedura (in tal senso, Corte dei conti, Sezione centrale di controllo, deliberazione n. 8 del 24 maggio 2013).

In relazione al compenso per la prestazione, tale elemento dev'essere necessariamente contenuto nell'atto di conferimento in modo determinato, certo e chiaro, comprensivo di ogni singola voce della prestazione (con una ben determinata e concreta descrizione e relativa specifica) e non può formare oggetto di successivi provvedimenti (ad esempio, sarà illegittimo l'incarico il cui compenso sia da determinarsi, anche solo parzialmente, in sede di liquidazione).

E' ovvio, poi, che l'affidamento dell'incarico dovrà avvenire in forma scritta, anche con l'utilizzo di documenti elettronici e dovrà rispettarsi la disposizione di cui all'art. 15 del d.lgs. 33/2013 e ss.mm.ii. in base alla quale *“1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi*

*restando gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 17, comma 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 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, comma 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.*

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

In sintesi, pertanto, le Pubbliche Amministrazioni per poter legittimamente conferire incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca dovranno:

- 1) aver preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno;
- 2) aver reso pubbliche le procedure comparative per il conferimento degli incarichi;
- 3) dimostrare che l'oggetto della prestazione corrisponda alle competenze attribuite dall'ordinamento all'Amministrazione conferente;

- 4) dimostrare che l'oggetto della prestazione si riferisca ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- 5) dimostrare che l'oggetto della prestazione risulti coerente con le esigenze di funzionalità dell'Amministrazione conferente;
- 6) aver preventivamente determinato la durata degli incarichi;
- 7) aver preventivamente determinato l'oggetto degli incarichi;
- 8) aver preventivamente determinato il relativo compenso;
- 9) dimostrare che si tratti di incarichi individuali, conferiti con contratti di lavoro autonomo;
- 10) dimostrare che gli incarichi siano conferiti ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria;
- 11) dimostrare che la prestazione sia di natura temporanea;
- 12) dimostrare che la prestazione sia altamente qualificata;
- 13) dimostrare che l'eventuale proroga dell'incarico originario sia necessaria per completare il progetto e sia dovuta a ritardi non imputabili al collaboratore, senza tuttavia maggiori compensi.

Va poi ricordato che il conferimento di contratti del tipo di quelli in esame per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i relativi contratti; vi è altresì il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (per il tramite dei contratti in esame) e la violazione delle disposizioni ricordate determina nullità dei contratti e responsabilità erariale.

Restano esclusi dalla disciplina del conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca:

- 1) i componenti degli organismi indipendenti di valutazione (di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e ss.mm.ii.);
- 2) i componenti dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (di cui all'articolo 1, comma 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144);
- 3) gli incarichi conferiti dagli enti pubblici di ricerca (ex articolo 14 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218) ossia:
  - a) Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste - Area Science Park;
  - b) Agenzia Spaziale Italiana - ASI;

- c) Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR;
- d) Istituto Italiano di Studi Germanici;
- e) Istituto Nazionale di Astrofisica - INAF;
- f) Istituto Nazionale di Alta Matematica "Francesco Severi" - INDAM;
- g) Istituto Nazionale di Fisica Nucleare - INFN;
- h) Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia - INGV;
- i) Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale - OGS;
- l) Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica - INRIM;
- m) Museo Storico della Fisica e Centro Studi e Ricerche "Enrico Fermi";
- n) Stazione Zoologica "Anton Dohrn";
- o) Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione - INVALSI;
- p) Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa - INDIRE;
- q) Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - CREA;
- r) Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'energia e lo Sviluppo Sostenibile - ENEA;
- s) Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori - ISFOL (a decorrere dal 1° dicembre 2016 denominato Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche - INAPP);
- t) Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT;
- u) Istituto Superiore di Sanità - ISS;
- v) Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA, ferme restando le disposizioni di cui alla legge 28 giugno 2016 n. 132.

## **2. ATTI NON RIENTRANTI NELLA NOZIONE DI “INCARICHI DI COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E RICERCA”**

### **2.1 Figure contrattuali non rientranti nella nozione di “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca”**

Va in primo luogo ricordato come non rientrano nella nozione di “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca” le assunzioni poste in essere dalle Pubbliche Amministrazioni per il tramite di concorsi pubblici che, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, rappresentano la via d'accesso al pubblico impiego (in effetti, ai sensi dell'art. 97, comma 4, Cost.: “*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*”).

Salvo le categorie escluse dalla c.d. privatizzazione del pubblico impiego (ex art. 3 d.lgs. 165/2001 e ss.mm.ii.: magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale della carriera diplomatica e prefettizia, professori e ricercatori universitari, personale militare e delle forze di polizia di Stato, ecc.), per gli altri dipendenti pubblici si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa; a tale proposito, va ricordato come ai sensi dell'art. 2094 c.c. “*È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore*” mentre per il contratto d'opera, ai sensi dell'art. 2222 c.c. “*Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV*”.

Appare pertanto evidente come nel lavoro subordinato assuma precipua rilevanza il vincolo di subordinazione nei confronti del datore di lavoro (in tal caso, la Pubblica Amministrazione) con il quale il dipendente collabora e dal quale dipende (svolgendo la propria prestazione nell'ambito della relativa Amministrazione), mentre nel contratto d'opera non vi è vincolo di subordinazione e la prestazione è diretta al raggiungimento di un'opera o di un servizio (c.d. obbligazione di risultato).

Ulteriore distinzione da porre in essere è quella tra “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca” ed appalti e concessioni di servizi. Queste ultime categorie trovano esplicita definizione nell’art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. (recante il Codice dei contratti pubblici), ai sensi del quale sono “*«appalti pubblici di servizi», i contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli di cui alla lettera ll)<sup>1</sup> ed è “*«concessione di servizi», un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall’esecuzione di lavori di cui alla lettera ll)<sup>2</sup> riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi”.**

Anche i «servizi di architettura e ingegneria e altri servizi tecnici» ossia i servizi riservati ad operatori economici esercenti una professione regolamentata ai sensi dell’articolo 3 della direttiva 2005/36/CE, essendo espressamente disciplinati dagli artt. 3, comma 1 lett. ss) e 46 del d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. (recante il Codice dei contratti pubblici) non rientrano nell’obbligo di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente ex art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005.

Appare pertanto evidente come appalti e concessioni di servizi non rientrino nella nozione di “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca”, oggetto delle presenti “Linee guida”.

Ai fini della migliore distinzione tra “appalti e concessioni di servizi” e “incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca”, il Collegio fa esplicito riferimento al principio teleologico in base al quale nella prima categoria (ossia “appalti e concessioni di servizi”) rientrano quelle procedure che racchiudono *in nuce* la propria finalità, la quale trova compimento (e termine) nell’assegnazione dell’appalto e/o della concessione mentre per quanto attiene la seconda categoria (“incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca”), questa richiede un ulteriore passaggio, consistente nell’adozione di un ulteriore atto

---

<sup>1</sup> Ai sensi della lettera ll) sono “*«appalti pubblici di lavori», i contratti stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici aventi per oggetto:*

1) *l’esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all’allegato I;*

2) *l’esecuzione, oppure la progettazione esecutiva e l’esecuzione di un’opera;*

3) *la realizzazione, con qualsiasi mezzo, di un’opera corrispondente alle esigenze specificate dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore che esercita un’influenza determinante sul tipo o sulla progettazione dell’opera;”.*

<sup>2</sup> Si veda la precedente nota n. 1.

da parte dell'ente conferente. In effetti, la *ratio* di tali incarichi è quella di fornire all'Amministrazione un apporto conoscitivo qualificato, al fine orientare (ma non vincolare) l'azione amministrativa.

A mo' di esempio, costituisce "appalto di servizi" quello relativo al controllo periodico degli impianti elettrici di competenza di un ente (attività che si conclude con l'assegnazione dell'appalto) mentre rientra nella categoria degli "incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca" quello finalizzato allo studio di un sistema automatico di segnalazione dei guasti relativi agli impianti elettrici (attività che richiede un ulteriore passaggio, costituito eventualmente dall'assegnazione dell'appalto per l'applicazione dei *devices* di segnalazione automatica dei guasti).

Ferma restando la disciplina prevista dalla normativa di riferimento, le Pubbliche Amministrazioni della Regione Puglia, pertanto, non dovranno trasmettere a questa Sezione regionale di controllo atti relativi a procedure di appalti pubblici di servizi e/o concessioni di servizi, ai sensi di quanto *supra* meglio specificato.

Ovviamente, l'esame da parte di questa Sezione regionale di controllo dei provvedimenti inviati dagli enti conferenti avverrà sulla base di un criterio non formalistico (ossia basato sulla mera definizione del provvedimento o *nomen iuris* fornito dall'ente conferente) bensì sostanzialistico (ossia sulla base dell'effettivo inquadramento e contenuto dell'atto e successiva, concreta sussunzione nella categoria degli "incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca").

### **3. GLI INCARICHI DI COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E RICERCA SOGGETTI AGLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ART. 1, COMMA 173 DELLA L. N. 266/2005**

#### **3.1 Atti da trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005**

In sintesi, andranno trasmessi i provvedimenti di impegno ed altri eventuali atti di spesa, eccedenti i 5.000 euro, relativi al conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ossia determinazioni e/o deliberazioni di affidamento degli incarichi unitamente alle convenzioni stipulate con i soggetti affidatari e, per gli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti, alle valutazioni dei competenti organi di revisione economico-finanziaria (ex art. 1, comma 42 della l. 311/2004).

## **4. GLI ATTI ESCLUSI DAGLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ART. 1, COMMA 173 DELLA L. N. 266/2005**

### **4.1 Atti esclusi dalla trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005**

Sono esclusi dall'obbligo di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005:

- 1) incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca di importo inferiore a euro 5.000,00;
- 2) incarichi di componente di organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (ex art. 7, comma 6-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.);
- 3) incarichi riguardanti prestazioni professionali consistenti in servizi e/o adempimenti obbligatori per legge, quali – a titolo meramente esemplificativo – il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ai sensi dell'art. 1, comma 7 della L. 6 novembre 2012, n. 190 recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, il preposto, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, l'addetto al servizio di prevenzione e protezione ed il medico competente ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere e), f), g), h) del d.lgs. n. 81/2008 recante *“Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”*, l'esperto di radioprotezione e l'esperto in interventi di risanamento *radon* di cui all'art. 7, comma 1, numeri 39 e 40 del d.lgs. n. 101/2020 recante *“Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordina la normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117”*, ecc.;
- 4) incarichi ex art. 90 (incarichi di diretta collaborazione) e 110 del T.U.E.L. (di alta specializzazione);
- 5) incarichi relativi agli addetti stampa, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 150/2000;

- 6) incarichi di rappresentanza e patrocinio giudiziale o incarichi comunque preordinati allo svolgimento di attività contenziosa (inclusi gli incarichi attribuiti per promuovere o partecipare a procedimenti di mediazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 28/2010 recante *“Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali”*), in quanto estranei alla nozione di consulenza;
- 7) incarichi di architettura e ingegneria (progettazione, direzione lavori, collaudi, ecc.) disciplinati dalle norme del d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. (recante il Codice dei contratti pubblici);
- 8) rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, non più ammissibili nel quadro normativo vigente, stante il tenore del disposto del comma 5-bis dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.;
- 9) incarichi a soggetti aventi specifiche competenze di carattere tecnico, economico-finanziario, amministrativo, organizzativo e legale per il supporto al responsabile unico del procedimento, ai sensi dall'art. 31, comma 11 del d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. (recante il Codice dei contratti pubblici);
- 10) incarichi di prestazione d'opera (specie di natura sanitaria), aventi ad oggetto mansioni tipiche dei dirigenti medici e degli altri professionisti del settore (come infermieri, biologi, ostetrici, tecnici di laboratorio, ecc.) se non destinati a fornire supporto conoscitivo-esperienziale, bensì per coprire necessità di prestazioni sanitarie (ad esempio, impiego di soggetti esterni per aumentare l'erogazione di prestazioni assistenziali da punto di vista quantitativo, al fine di non sottoporre l'utenza ad attese insostenibili, salvo il rispetto della normativa di riferimento);
- 11) borse di studio ed assegni di ricerca (per come disciplinate, ad esempio, dalla L. 30 dicembre 2010, n. 240 recante *“Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”*).

## **PARTE III - SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITA' E DI RAPPRESENTANZA**

### **1. LE SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITA' E DI RAPPRESENTANZA**

#### **1.1 Considerazioni preliminari**

In primo luogo va ricordato che, per quanto riguarda le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, a differenza di quanto previsto per gli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, non vi è un obbligo per gli enti di dotarsi di un regolamento disciplinante in generale tali fattispecie.

Appaiono evidenti, tuttavia, i benefici – in termini di maggior trasparenza, *accountability* e sana gestione finanziaria – derivanti dall'adozione di specifici regolamenti (*ex art. 7 del T.U.E.L.*) anche in relazione alle spese *de qua*.

Del resto, in tal senso è anche il costante orientamento di questa Corte dei conti (si vedano, tra le ultime, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 12/2022 laddove si *"ritiene opportuno che l'Ente adotti uno specifico regolamento, in quanto tali spese, non essendo direttamente collegate all'ordinaria attività gestionale dell'ente locale, possono sottrarre risorse diversamente destinabili a garantire migliori servizi al cittadino. L'adozione di un regolamento in materia, data la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, da considerarsi recessive rispetto ad altre spese della pubblica amministrazione, permette, oltre all'osservanza dei principi di trasparenza e di imparzialità, una gestione amministrativa – contabile in linea con norme adottate in precedenza, inserite nella più ampia programmazione dell'Ente, garantendo, l'efficacia dell'attività ordinaria e un costante monitoraggio del livello della spesa"*; Sezione regionale di controllo per il Trentino - Alto Adige/Sudtirolo, sede di Trento, deliberazione n. 3/2022, sull'interpretazione delle disposizioni sulle spese di rappresentanza).

Gli enti che ne sono sprovvisti, dunque, dovrebbero valutare la possibilità di dotarsi di apposito regolamento in materia di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità

e di rappresentanza (che si occupi di aspetti quali l'an, il quid, il quantum massimo, il quomodo, il quando, ecc. di tali spese).

Pertanto e conclusivamente, l'unico obbligo<sup>3</sup> che incombe sui soggetti che pongono in essere spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza è quello della trasmissione a questa Sezione regionale di controllo degli atti/provvedimenti concreti con i quali le dette spese vengono effettivamente poste in essere.

## 1.2 La normativa di riferimento

Preliminarmente va evidenziato come, ai sensi dell'articolo 16, comma 26 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), le spese di rappresentanza, sostenute dagli organi di governo degli enti locali, vanno elencate, per ciascun anno, in un apposito prospetto allegato al rendiconto della gestione (di cui all'art. 227 del T.U.E.L.), oggetto di trasmissione alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, entro 10 (dieci) giorni dall'approvazione del rendiconto medesimo.

Con D.M. del 23 gennaio 2012 vi è stata l'«Adozione dello schema del prospetto nel quale vanno elencate le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali»; tale prospetto deve riportare, nello specifico:

- a) la descrizione dell'oggetto della spesa;
- b) l'occasione in cui la spesa è stata sostenuta;
- c) il relativo importo.

Altre norme intervenute in materia sono state: l'art. 1, comma 420 della legge n. 190/2014 (che vieta alle province di effettuare spese di rappresentanza)<sup>4</sup>, l'art. 21-bis del decreto-legge n.

---

<sup>3</sup> Salvo quanto stabilito dall'articolo 16, comma 26 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148): «Le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale. Con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta uno schema tipo del prospetto di cui al primo periodo».

<sup>4</sup> «A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto:

- a) di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; ...».

50/2017 convertito, con modificazioni, in legge n. 96/2017 (che prevedeva che, ad eccezione che per le spese per mostre, non si applicasse il vincolo di spesa di cui al decreto-legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010, per l'anno 2017 ai comuni ed alle loro forme associative che avessero approvato il rendiconto 2016 entro il 30 aprile 2017 e che avessero rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate e spese finali)<sup>5</sup>, l'art. 57, comma 2 del decreto-legge n. 124/2019 convertito, con modificazioni, in legge n. 157/2019 (che faceva decadere, a decorrere dal 2020, tra le altre, le misure di contenimento previste in materia di spese di rappresentanza dall'art 6 del decreto-legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010)<sup>6</sup>.

Circa quanto di specifico interesse delle presenti "Linee guida", ai sensi dell'art. 1, comma 173 della legge n. 266/2005, ai fini del controllo successivo sulla gestione, gli atti di spesa che superino i 5.000 euro e siano relativi a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, devono essere trasmessi a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

---

<sup>5</sup> Norma poi abrogata dall'art. 57, comma 2-bis del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157, a decorrere dal 1° gennaio 2020.

<sup>6</sup> "A decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi:

a) articolo 27, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

b) articolo 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

c) articolo 5, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

d) articolo 5, commi 4 e 5, della legge 25 febbraio 1987, n. 67;

e) articolo 2, comma 594, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

f) articolo 12, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;

g) articolo 24 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89".

## **2. ATTI NON RIENTRANTI NELLA NOZIONE DI “SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITÀ E DI RAPPRESENTANZA”**

### **2.1 Fattispecie non rientranti nella nozione di “spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza”**

In primo luogo, senza pretesa di esaustività ma a mero scopo esemplificativo, va ricordato che non rientrano nella nozione di “spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza” le attività di informazione e comunicazione pubblica, di cui alla legge n. 150/2000, che le Pubbliche Amministrazioni pongono in essere attraverso i più diversi strumenti di comunicazione (stampa, radio, televisione, *internet*, ecc.) per le seguenti finalità:

- a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;
- b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
- c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;
- f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

Allo stesso modo, non rientrano nella nozione di “spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza” la pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici o atti ad essi equiparati.

Le spese sostenute per ristorazione, consumazione pasti e bevande, proprie e di terzi, secondo la giurisprudenza, sono rimborsabili dall'Amministrazione solo se connesse ad incontri istituzionali aventi importanza e rilevanza esterna, idonei ad accrescere il prestigio dell'ente; in mancanza dell'assolvimento di detta finalità, la spesa si traduce in un mero beneficio per gli intervenuti. Le spese per pranzi, cene, colazioni, ecc. e per momenti conviviali, anche se connesse ad attività istituzionali dell'ente, non possono infatti essere ritenute legittime ove non legate ad occasioni di rilievo esterno ed ufficiali, da cui l'ente ne possa trarre vantaggio in termini di accrescimento del prestigio e non risolversi in incontri che sono estrinsecazione degli ordinari rapporti istituzionali tra enti ed autorità.

Allo stesso modo può dirsi per le spese per l'acquisto di beni (quali fiori, targhe, libri, ecc.) e/o servizi in occasione di eventi che non hanno il carattere dell'eccezionalità né dell'ufficialità, risolvendosi piuttosto in mera estrinsecazione di ordinaria attività dell'ente. Si pensi, ad esempio, ad eventuali omaggi floreali o d'altra natura da parte dei comuni ai nubendi in occasione della celebrazione di matrimoni con rito civile (in quanto la celebrazione del matrimonio è una delle funzioni in materia di stato civile che il sindaco o chi lo sostituisce a norma di legge ordinariamente svolge nella propria funzione di ufficiale di governo ex art. 1, comma 2 del D.P.R. n. 396/2000 e non costituisce un evento di rilievo eccezionale in occasione del quale l'ente comunale ha esigenza di proiezione esterna per l'accrescimento del proprio prestigio: in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 3/2019), a spese destinate agli amministratori o ai dipendenti dell'ente (ad esempio, doni e/o rinfreschi in occasioni di festività, medaglie e/o targhe e/o *gadget* in occasione di pensionamenti o ordinarie spese di funzionamento: in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 62/2015); parimenti, le spese per necrologi, manifesti e/o corone funebri a parenti di amministratori e/o dipendenti che implicano un gesto di vicinanza, mentre diversa è la circostanza per la quale le spese siano riferite a defunto in rapporto attuale o pregresso con l'ente a titolo onorifico e/o di servizio e per il quale l'ente intende esprimere riconoscenza (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 200/2016).

Per quanto riguarda le spese collegate ad eventi e/o manifestazioni culturali, promosse dagli enti locali e che coinvolgono la cittadinanza, non tutti gli eventi promossi e/o patrocinati dalle

varie Amministrazioni possono per ciò stesso essere considerati di rappresentanza: diversamente opinando, ogni occasione che veda la presenza di un amministratore locale oppure ogniqualvolta il sindaco o il relativo delegato svolga un'attività esterna, genererebbe una rappresentanza con connesse spese. Oltre ai requisiti dell'ufficialità, della eccezionalità e della finalità istituzionale, perché l'evento possa essere sostenuto con spese di rappresentanza deve altresì comportare un peculiare interesse e vantaggio per la popolazione e promuovere l'immagine dell'ente, con positive ricadute sul territorio - siano esse in termini economici, di turismo, di industria o altro, che di ordine immateriale quali la valorizzazione storica, culturale, di solidarietà, ecc..

Non possono poi considerarsi spese di rappresentanza i contributi erogati a soggetti associativi operanti nel territorio (quali le c.d. "Pro Loco" o associazioni similari, per il finanziamento delle ordinarie attività ovvero per la copertura dei costi relativi ad una manifestazione programmata: in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 83/2017), gli atti connotati da mero spirito di liberalità anche se a favore di persone esterne, come ad esempio elargizioni in favore di parrocchie, conseguenti a benedizioni delle sedi istituzionali (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 62/2015).

Altre spese non rientranti nella categoria in esame, a titolo esemplificativo e non esaustivo, sono le seguenti:

- spese per l'acquisto di beni e/o servizi in occasione di festività (es. Natale, festa del Santo patrono, ecc.) o di altra natura, in assenza di esigenze realmente rappresentative della Pubblica Amministrazione;
- spese sostenute per la promozione e la pubblicizzazione delle attività svolte dall'ente medesimo e rispondenti ad esigenze di comunicazione istituzionale;
- spese per l'acquisto di beni e/o servizi attinenti allo sviluppo di politiche istituzionali qualificabili *lato sensu* di promozione culturale e/o di promozione dell'ente.

### **3. LE SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITÀ E DI RAPPRESENTANZA SOGGETTE AGLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ART. 1, COMMA 173 DELLA L. N. 266/2005**

#### **3.1 Atti da trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005**

Come si è detto, andranno trasmessi i provvedimenti (in qualsiasi modo denominati), unitamente agli eventuali separati atti di spesa, eccedenti i 5.000 euro, relativi a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, indicando per ogni singola spesa le circostanze e le ragioni di interesse pubblico che hanno indotto a sostenerla ed i soggetti che eventualmente beneficiano della stessa.

Si ricorda agli enti, poi, che le spese in oggetto potranno liquidarsi, previa presentazione di regolari fatture o ricevute fiscali, debitamente vistate dal responsabile che le ha disposte, a pena di inammissibilità (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 77/2019: *“ai fini della gestione amministrativo contabile è da precisare che lo stanziamento per spese di rappresentanza viene annualmente determinato dal Consiglio Comunale in sede di approvazione del Bilancio di previsione ed assegnato al responsabile o ai responsabili individuate; che le spese di rappresentanza sono impegnate dal responsabile del Servizio competente mediante apposita determinazione, indicante, per ogni singola spesa, le circostanze e le ragioni di interesse pubblico che hanno indotto a sostenerla e le persone che beneficiano della stessa; che le spese stesse sono liquidate, previa presentazione di regolari fatture o ricevute fiscali, debitamente vistate dal Responsabile o dall'Amministratore che le ha disposte, a pena di inammissibilità”*).

In sintesi, ai fini della legittimità della spesa, andranno indicate e dimostrate:

1) la pertinenza tra l'attività istituzionale dell'ente e la spesa sostenuta in virtù del principio della “stretta aderenza”, ossia che la spesa sia connaturata o coesenziale all'esercizio di una determinata funzione amministrativa e/o all'erogazione di un servizio, attribuito da leggi

statali o regionali (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 139/2017 che richiama la costante giurisprudenza contabile in materia);

2) l'oggetto della spesa (bene e/o servizio), specificato nel dettaglio;

3) l'evento e/o la circostanza in occasione della quale si è manifestata l'esigenza della spesa, specificata in dettaglio;

4) la specifica esigenza che ha reso necessaria la spesa;

5) l'identità dei fornitori del bene e/o servizio oggetto della spesa e la modalità di acquisizione del bene e/o servizio acquistato;

6) per beni e/o servizi destinati ad essere oggetto di dono o omaggio o fruizione gratuita, andranno specificati i destinatari, indicando in dettaglio: l'identità, la veste, la funzione del destinatario, nonché la congruità della spesa in relazione al ruolo rivestito dal destinatario ed alla specifica esigenza che ha dato origine alla spesa stessa;

7) per le spese di ospitalità e di tipo conviviale (ad esempio, colazioni, rinfreschi, pranzi, cene, *buffet*, ecc.), anche se accessorie o collegate ad altro evento, andranno specificate le identità, la veste e le funzioni dei partecipanti (e delle eventuali autorità presenti), nonché la congruità della spesa in relazione al ruolo rivestito dai partecipanti all'evento ed alla specifica esigenza perseguita dalla spesa medesima;

8) la congruità della spesa in relazione alle dimensioni e caratteristiche dell'ente, all'importo complessivo delle risorse destinate a tali finalità ed ai vincoli di bilancio dell'ente che le sostiene;

9) la conformità della spesa sostenuta per l'acquisto di beni e/o servizi in relazione ai prezzi di mercato di tali beni e/o servizi;

10) ogni ulteriore ed eventuale specificazione e/o chiarimento e/o notizia e/o documentazione, ritenuta utile ai fini della verifica della legittimità e regolarità, anche sostanziale, della spesa sostenuta.

## **4. GLI ATTI ESCLUSI DAGLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ART. 1, COMMA 173 DELLA L. N. 266/2005**

### **4.1 Atti esclusi dalla trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005**

Sono esclusi dall'obbligo di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005:

- 1) spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza di importo inferiore a euro 5.000,00;
- 2) spese per pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici o atti ad essi equiparati;
- 3) spese rientranti nell'attività di informazione e comunicazione pubblica, di cui alla legge n. 150/2000.

## PARTE IV - DISPOSIZIONI FINALI

### 1. INDICAZIONI OPERATIVE

#### 1.1 Modalità di trasmissione degli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca

La trasmissione da parte degli enti degli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca dovrà avvenire per il tramite di un *file* in formato *PDF* editabile per ogni incarico; il detto *file* dovrà inoltre recare (preferibilmente nella prima riga successiva all'oggetto o comunque all'interno del corpo della comunicazione) la seguente sequenza di informazioni:

**Denominazione dell'ente conferente-Tipo di incarico-Compenso-Durata-Nome del beneficiario-link ove sono reperibili le informazioni ex art. 15 d.lgs. 33/2013 e ss.mm.ii..**

La denominazione dell'ente si riferisce al nome ed eventualmente al relativo codice Istat dell'ente che conferisce l'incarico.

Nel tipo d'incarico dovrà essere necessariamente indicata una delle seguenti opzioni:

- collaborazione;
- consulenza;
- studio;
- ricerca;
- misto (laddove l'incarico sia assimilabile a due o più fattispecie, in tal caso specificate all'interno della documentazione di riferimento).

Nella voce compenso dovrà indicarsi il valore complessivo dell'incarico assegnato, in cifre.

Il nome del beneficiario è composto dall'eventuale titolo (dott., avv., prof., ing., ecc.) seguito dal cognome (i dati completi del soggetto saranno reperibili nella documentazione allegata).

La voce *link* conterrà il c.d. URL (*Uniform Resource Locator*) di identificazione univoca dell'indirizzo di rete ove reperire i dati richiesti ex art. 15 d.lgs. 33/2013 e ss.mm.ii.; ai fini della migliore fruibilità della risorsa, sarà necessario rendere il detto URL dotato di collegamento ipertestuale (ossia, "cliccabile").

A mo' di esempio, si riporta *fac-simile* della sequenza da utilizzare:

Comune di Alfa-studio-euro 10.000-6 mesi-Dott. Caio-

<http://www.comunedialfa.it/ammtrasp/incarichi.html>

La trasmissione degli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca avverrà tramite posta elettronica certificata ([puglia.controllo@corteconticert.it](mailto:puglia.controllo@corteconticert.it)), eventualmente indicando quale destinatario la funzionaria referente dott.ssa Giuditta Ileana Nitti.

## **1.2 Modalità di trasmissione delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza**

La trasmissione da parte degli enti delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza dovrà avvenire per il tramite di un *file* in formato *PDF* editabile per ogni atto di spesa; il detto *file* dovrà inoltre recare (preferibilmente nella prima riga successiva all'oggetto o comunque all'interno del corpo della comunicazione) la seguente sequenza di informazioni:

### **Denominazione dell'ente conferente-Tipo di spesa-Importo-Nome dell'eventuale beneficiario.**

La denominazione dell'ente si riferisce al nome ed eventualmente al relativo codice Istat dell'ente che effettua la spesa.

Nel tipo di spesa dovrà essere necessariamente indicata una delle seguenti opzioni:

- relazioni pubbliche;
- convegno;
- mostra;
- pubblicità;
- rappresentanza;
- misto (laddove la sia assimilabile a due o più fattispecie, in tal caso specificate all'interno della documentazione di riferimento).

Nella voce importo dovrà indicarsi il valore complessivo della spesa posta in essere, in cifre.

Il nome dell'eventuale beneficiario della spesa è composto dall'eventuale titolo (dott., avv., prof., ing., ecc.) seguito dal cognome (i dati completi del soggetto saranno reperibili nella documentazione allegata).

A mo' di esempio, si riporta *fac-simile* della sequenza da utilizzare:

Comune di Alfa-convegno-euro 5.500-Dott. Caio, prof. Tizio

Linee guida Sez. reg. di controllo Puglia su incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca e spese per relazioni pubbl., convegni, mostre, pubblicità e di rappr.za, *ex art. 1, c. 173 l. n. 266/2005*

La trasmissione degli atti di spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza avverrà tramite posta elettronica certificata ([puglia.controllo@cor.teconticert.it](mailto:puglia.controllo@cor.teconticert.it)), eventualmente indicando quale destinatario la funzionaria referente dott.ssa Giuditta Ileana Nitti.

## 2. SCHEMA RIASSUNTIVO

### 2.1 Schema riassuntivo ai fini degli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005

| Tipo di provvedimento             | Importo                      | Documentazione da allegare   |
|-----------------------------------|------------------------------|--|
| <b>Incarico di collaborazione</b> | Superiore a euro<br>5.000,00 | <p>A) Provvedimento di conferimento incarico da cui si desuma:</p> <p>1) accertamento impossibilità oggettiva d'uso risorse umane interne disponibili;</p> <p>2) procedura comparativa pubblica;</p> <p>3) oggetto prestazione rientrante in competenze Amministrazione;</p> <p>4) oggetto prestazione relativo ad obiettivi e progetti specifici e determinati;</p> <p>5) oggetto prestazione coerente con funzionalità Amministrazione;</p> <p>6) durata incarico;</p> <p>7) oggetto incarico;</p> <p>8) compenso;</p> <p>9) prestazione altamente qualificata;</p> <p>10) temporaneità prestazione;</p> <p>11) eventuale proroga incarico originario necessaria per completare progetto e dovuta a ritardi non imputabili al collaboratore, senza maggiori compensi</p> <p>B) Contratto di lavoro autonomo individuale stipulato con incaricato</p> <p>C) <i>Curriculum vitae</i> destinatario incarico</p> <p>D) Valutazioni incarico da organi di revisione economico-finanziaria (per enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti)</p> |
| <b>Incarico di consulenza</b>     | Superiore a euro<br>5.000,00 |  |
| <b>Incarico di studio</b>         | Superiore a euro<br>5.000,00 |  |
| <b>Incarico di ricerca</b>        | Superiore a euro<br>5.000,00 |  |

|                                      |                              |  |
|--------------------------------------|------------------------------|--|
| <b>Spesa per relazioni pubbliche</b> | Superiore a euro<br>5.000,00 | <p>A) Provvedimento di spesa da cui si desuma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) pertinenza tra attività istituzionale e spesa sostenuta;</li> <li>2) oggetto spesa (bene e/o servizio), specificato nel dettaglio;</li> <li>3) evento e/o circostanza in occasione della quale si è manifestata la spesa, specificata in dettaglio;</li> <li>4) specifica esigenza che ha reso necessaria la spesa;</li> <li>5) identità fornitore bene e/o servizio oggetto della spesa e modalità di acquisizione bene e/o servizio in esame;</li> <li>6) eventuali destinatari bene e/o servizio acquistato, indicando in dettaglio: identità/ veste/ funzione del destinatario, nonché congruità della spesa in relazione al ruolo rivestito dal destinatario ed alla specifica esigenza che ha dato origine alla spesa;</li> <li>7) per spese di ospitalità e di tipo conviviale andrà specificata identità, veste e funzioni dei partecipanti, nonché congruità spesa in relazione a ruolo rivestito dagli stessi e a specifica esigenza perseguita dalla spesa;</li> <li>8) congruità spesa in relazione a dimensioni e caratteristiche dell'ente, a importo complessivo risorse destinate a tali finalità e a vincoli di bilancio ente;</li> <li>9) conformità spesa sostenuta in relazione a prezzi di mercato</li> </ol> <p>B) Altra documentazione utile per verifica legittimità e regolarità spesa</p> |
| <b>Spesa per convegno</b>            | Superiore a euro<br>5.000,00 |  |
| <b>Spesa per mostra</b>              | Superiore a euro<br>5.000,00 |  |
| <b>Spesa per pubblicità</b>          | Superiore a euro<br>5.000,00 |  |
| <b>Spesa di rappresentanza</b>       | Superiore a euro<br>5.000,00 |  |



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

