



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Primo referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Valeria Mascello
Referendario	Maria Rosaria Pedaci
Referendario	Benedetta Civilla

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul "Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo"
dell'Agenzia regionale del turismo "Puglia Promozione" della Regione Puglia,
pervenuto in data 25.09.2025;

uditto il relatore, Primo referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera
di consiglio del 17 ottobre 2025, convocata con ordinanza n. 23/2025.

Premesso in

FATTO

Con *e-mail* priva di protocollo del 25.09.2025 (prot. Cdc n. 5407 in pari data), l’Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione” ha trasmesso il proprio «*Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo*».

Dall'esame del detto regolamento, composto da venticinque articoli, a loro volta suddivisi in più commi, sono emerse alcune criticità che richiedono necessari interventi correttivi, secondo quanto verrà meglio chiarito *infra*.

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

Nel fare integrale richiamo alla propria deliberazione n. 46 del 3 marzo 2022 recante, per quanto qui rileva “*Linee guida relative agli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca ... ai fini degli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005*”, questa Sezione regionale di controllo ricorda che, in materia di incarichi conferiti a soggetti esterni, oltre al controllo sui singoli incarichi conferiti dalle Pubbliche Amministrazioni della Regione Puglia, formano oggetto di esame anche i regolamenti emanati nella materia *de qua*.

In effetti, i regolamenti disciplinanti il conferimento di incarichi a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione devono essere inviati alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, ai sensi dell'art. 3, comma 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Tale invio deve avvenire entro trenta giorni dalla relativa adozione e, nelle more dell'espletamento del prescritto controllo, il regolamento risulta comunque efficace.

In effetti, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 6 del 14 marzo 2008 ha precisato che “*secondo il dato testuale dell'art. 3, comma 57, della legge n. 244/2007, 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. Nella logica di sistema la obbligatoria trasmissione in termini temporali ravvicinati ad un organo di controllo esterno come la Corte dei conti va finalizzata all'esercizio di competenze desumibili dalle norme che regolano l'attività dell'Istituzione".

Com'è stato giustamente evidenziato, la *ratio* della disposizione di cui all'art. 3, commi 56 (per come modificato dall'art. 46, comma 3 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è quella di contenere la spesa pubblica per raggiungere l'equilibrio dei bilanci pubblici e per l'accertamento di tale finalità alla Corte dei conti è demandato un controllo di regolarità differenziato rispetto al controllo sulla gestione.

Se è vero infatti che funzione tipica delle Sezioni regionali della Corte dei conti è l'esercizio di un controllo di natura "collaborativa", è pur vero che la Corte costituzionale, con giurisprudenza ormai ampiamente consolidata ed univoca, ha affermato che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (si pensi, ad esempio, agli artt. 100, 81, 97 primo comma e 28 della Costituzione: sentenze Corte cost. n. 267/2006 e 179/2007).

Nell'ambito del delineato quadro ordinamentale, l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti di atti e documenti non può ritenersi *self sufficient*, ossia un mero adempimento *ex se* autogiustificantesi (e che si riduce al mero invio del provvedimento), bensì sempre finalizzato allo svolgimento di una precisa funzione assegnata alla Corte dei conti.

Tale funzione, nel caso dei regolamenti per l'affidamento degli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca si appalesa strumentale al doveroso

esame degli stessi da parte della competente Sezione regionale di controllo, la quale dovrà dunque ed eventualmente (ossia in caso di criticità) pronunciarsi sugli stessi.

In relazione alla natura di tale esame, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, dovrebbe parlarsi di (ri)esame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità e regolarità), ma dinamica, volta a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive.

Secondo la Sezione delle autonomie della Corte dei conti lo strumento “*per raggiungere siffatto risultato in una tipologia di controllo di natura collaborativa può essere individuato nell'applicazione dei principi e dell'iter procedurale dettati dall'art. 1, comma 168, della legge n. 266/2005. A parametro delle disposizioni regolamentari vanno altresì assunti i limiti normativi di settore ed in particolare l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000. Va ricordato che le norme da ultimo richiamate hanno un particolare valore per aver positivizzato principi affermati da una giurisprudenza ormai univoca, quali presupposti essenziali per il ricorso agli incarichi esterni; essi costituiscono regole di organizzazione non derogabili da disposizioni regolamentari ed, in gran parte, neppure da norme di rango superiore in quanto trovano fondamento in principi costituzionali*” (deliberazione n. 6 del 14 marzo 2008).

Ciò premesso, è ora possibile passare all'esame del regolamento oggetto della presente deliberazione.

2. Il “Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo” dell’Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione”

Con riferimento al “Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo” dell’Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione”, pervenuto in data 25.09.2025, lo stesso – come si è già accennato – risulta composto da n. 25

articoli, tutti suddivisi in più commi (tranne gli artt. 18 e 25, composti da un solo comma).

Di seguito verranno esaminate le disposizioni che il Collegio ritiene non conformi o parzialmente conformi alla normativa vigente e che, pertanto, necessitano di doverosi interventi correttivi.

- 1) In primo luogo, l'art. 3, comma 1, lett. c) del regolamento in esame prevede che *“Le disposizioni di cui al presente regolamento non si applicano: ... c) alle collaborazioni occasionali che si esauriscono in una sola azione o prestazione caratterizzata da un rapporto intuitu personae e che comportano per loro stessa natura una spesa equiparabile ad un rimborso spese”*.

Il Collegio ritiene di dover precisare, come del resto già ribadito più volte in passato (si vedano, da ultimo, le deliberazioni n. n. 166/2022/VSG, n. 123/2023/VSG e n. 164/2024/VSG), che la natura meramente occasionale delle prestazioni o la modica entità dei compensi (quand'anche equiparabile al rimborso delle spese, in tal caso neppure documentate) non possono comunque giustificare una deroga alle ordinarie regole di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento nell'assegnazione degli incarichi: si pensi, ad esempio, all'assegnazione al medesimo soggetto di n. 30 *“incarichi di collaborazione occasionali che si esauriscono in una sola azione o prestazione”* con un compenso di euro 150,00 l'uno: lo stesso soggetto percepirebbe euro 4.500,00 senza alcuna forma di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, *bypassando* le previsioni di legge. Di conseguenza, deve ritenersi illegittima e non consentita la previsione di affidamenti di incarichi senza procedura comparativa, al di sotto di una soglia individuata in valore monetario e pertanto l'Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione” dovrà procedere alla modifica (o, più

correttamente, all’espunzione) della detta lett. c) dal comma 1 dall’art. 3 del proprio regolamento.

- 2) Anche le ulteriori ipotesi di esclusione dell’applicazione del medesimo regolamento di cui all’art. 3, comma 1, lett. e), f) e g) non appaiono avere fondamento giuridico: in effetti, gli *“incarichi che sono da attribuire a soggetti non residenti in Italia per attività che necessariamente devono eseguire in via personale (es. visiting professional)”*, gli *“incarichi legati all’esecuzione di attività che necessitino il ricorso a competenze protette da diritto di autore o da altri diritti di privativa”* e gli *“incarichi attribuiti a personale per il quale non sono previsti corrispettivi economici ma che hanno titolo ad effettuare missioni nell’interesse dell’Agenzia”* costituiscono formule generiche e prive di riferimento ad istituti che consentono deroghe alla normativa in materia di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento nell’assegnazione degli incarichi, come si dirà in modo più approfondito *infra* (cfr. successivo punto n. 3). Pertanto, anche queste previsioni dovranno necessariamente essere ricondotte nell’alveo della legalità, provvedendo alla doverosa modifica o – meglio – alla relativa eliminazione dal regolamento in esame.
- 3) L’art. 4, comma 1 prevede che *“Il conferimento degli incarichi di cui al presente regolamento avviene di norma attraverso procedura comparativa secondo le modalità individuate dagli articoli successivi”*: La previsione della formula *“di norma”* determina la possibilità di utilizzo di altre modalità, tuttavia non specificate nel regolamento in esame, dato che il medesimo provvedimento fa in seguito riferimento al *“conferimento di incarichi per gli iscritti agli albi professionali, con procedura negoziata, nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 57 del D.lgs. n. 163/2006”*, norma attualmente non più in vigore in quanto oggetto di espressa abrogazione, che pertanto

determina una situazione di evidente confusione ed incertezza giuridica; appare dunque evidente la necessità di eliminare l'articolo *in toto*, dato che la procedura comparativa, com'è noto, per costante giurisprudenza, è eccezionalmente derogabile 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.

- 4) In più parti del regolamento in esame (ad esempio, negli artt. 1, 2, 5 e 6) si fa riferimento a *"contratti di collaborazione coordinata e continuativa"*. La previsione dell'istituto, tuttavia, appare in contrasto con quanto il Collegio ha già avuto modo di chiarire più volte (si vedano, da ultimo, le deliberazioni n. 159/2023/VSG del 22 dicembre 2023, n. 13/2024/VSG del 9 febbraio 2024, n. 58/2024/VSG del 2 maggio 2024, n. 134/2024/VSG del 30 ottobre 2024, n. 142/2024/VSG del 15 novembre 2024), ossia che tale tipo di collaborazione non sia più ammissibile 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.: pertanto, gli articoli del regolamento in esame che fanno ancora riferimento al citato istituto dovranno essere specificati nel senso indicato o, più correttamente, i medesimi riferimenti andranno espunti dal medesimo regolamento.
- 5) Gli artt. 13-22 del regolamento disciplinano un c.d. *"Albo on-line degli esperti"*, suddiviso per categorie (peraltro non indicate nello specifico) la cui iscrizione sarebbe necessaria per il conferimento di alcuni degli

incarichi da parte dell’Agenzia in esame. A riguardo, come del resto già evidenziato in altri casi similari, deve ricordarsi che il conferimento di incarichi deve sempre essere preceduto da procedure selettive di natura concorsuale ed adeguatamente pubblicizzate.

Un regolamento che subordini l’affidamento di incarichi all’iscrizione ad un elenco privo di precisa regolamentazione si appalesa chiaramente generico e privo di qualsivoglia elemento oggettivo che consenta una predeterminazione delle relative fattispecie che consentano la partecipazione alle procedure di affidamento degli incarichi medesimi. Inoltre, in relazione a tale elenco non ne viene specificato neppure il periodo temporale di validità e ciò potrebbe permettere di invitare a partecipare alle selezioni solo soggetti iscritti da tempo nell’elenco stesso, senza che sia stata data ad altri la possibilità, previo avviso adeguatamente e periodicamente pubblicato, di iscriversi.

In effetti, la previsione di un elenco di tale genere potrebbe anche costituire in sostanza uno strumento atto a *bypassare* le procedure normativamente previste. Pertanto, la circostanza per la quale ai sensi degli artt. 13-22 gli affidatari (di alcuni) degli incarichi debbano essere iscritti in un c.d. “*Albo on-line degli esperti*” costituisce una limitazione alla partecipazione, evidentemente contraria ai principi regolatori vigenti *in subiecta materia* e di conseguenza non ammissibile.

Le disposizioni del regolamento indicate, pertanto, andranno necessariamente modificate e rese conformi alla vigente normativa.

- 6) Ai fini del rispetto del principio di proporzionalità e per garantire un’effettiva concorrenzialità è altresì necessario individuare un termine di pubblicazione degli avvisi di selezione congruo in quanto, *a contrario*,

come nel caso in esame (dato che l'art. 9, comma 4 del regolamento in oggetto prevede un termine di pubblicazione “*non inferiore a 15 giorni*”), l'individuazione di un termine di pubblicazione eccessivamente breve non consente di garantire l'effettiva partecipazione alla procedura comparativa da parte di tutti i soggetti interessati e ciò è in palese contrasto con i principi di buon andamento e di ragionevolezza dell'azione amministrativa. Appare dunque opportuno che l'Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione” stabilisca un congruo un termine di pubblicazione (pari a minimo 30 giorni) dei relativi avvisi, al fine di consentire la massima partecipazione possibile alle procedure comparative poste in essere.

- 7) Appare poi evidente la necessità che il regolamento disponga la trasmissione alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Puglia, dei provvedimenti relativi al conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza, studio e ricerca superiori ad euro 5.000,00 (cinquemila/00), nonché quelli di liquidazione eccedenti lo stesso importo. In tale occasione sarebbe auspicabile altresì che l'Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione” prevedesse anche un termine (non normato dalla legge) per l'invio dei suddetti atti, termine che ovviamente dovrebbe essere ragionevole e rispondente alla generale esigenza di celerità dell'azione amministrativa in relazione ad ogni adempimento previsto dalla legge.
- 8) Si ritiene infine opportuno che l'Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione” specifichi – a norma dell'art. art. 15, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii. – gli elementi da pubblicare in relazione agli incarichi conferiti, ossia gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il

curriculum vitae dell’incaricato, 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, ecc..

3. Conclusioni

Da quanto *supra* evidenziato si evince pertanto – ed in sintesi – che l’Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione” dovrà procedere alla modifica e/o integrazione e/o riformulazione del proprio “*Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo*” in base a quanto indicato (in modo più approfondito) nei precedenti punti (da n. 1 a n. 8).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia

DICHIARA

il “*Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo*” dell’Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione” parzialmente conforme alla disciplina di legge per quanto esposto nella parte motiva;

DISPONE

1) che l’Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione” adotti le consequenziali misure per conformare il proprio regolamento alla legge, nelle parti indicate, entro il termine di giorni 60 (*sessanta*) dal ricevimento della presente deliberazione;

2) che l’Agenzia regionale del turismo “Puglia Promozione” trasmetta entro il termine di giorni 30 (*trenta*) dalla delibera di modifica il nuovo regolamento aggiornato;

3) che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

- a) al direttore generale dell'Agenzia regionale del turismo "Puglia Promozione";
- b) all'organo di revisione dell'Agenzia regionale del turismo "Puglia Promozione";
- c) al Presidente della Giunta regionale della Regione Puglia;
- d) al Presidente del Consiglio regionale della Regione Puglia.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 17 ottobre 2025.

Il Magistrato Relatore

Nunzio Mario TRITTO

La Presidente

Cinzia BARISANO