

# I CONTRATTI A TERMINE PER DIRIGENTI O PER ALTE SPECIALIZZAZIONI

## PREMESSA INTRODUTTIVA

Il lavoro che ci accingiamo a presentare – opera di Emma Frison, valente funzionario e vicesegretario del Comune di Villanova di Camposampiero (PD), specializzata in scienze dell'amministrazione – concerne la delicata tematica dell'affidamento degli incarichi a soggetti operanti al di fuori della p.a.: come è noto infatti, tra i molteplici strumenti per affidare la gestione amministrativa a disposizione del vertice politico, si annoverano anche quelli previsti all'articolo 110 del t.u.o.e.l., significativamente rubricato dal testo unico "Incarichi a contratto". Si tratta di una facoltà che già era prevista nell'originario testo dell'art. 51 della l. n. 142/90 e che è stata amplificata dalle successive riforme, quale segno dei tempi favorevoli per gli amministratori locali ai quali, nel rispetto del principio di distinzione tra indirizzo e gestione, è stata offerta negli anni più recenti una gamma sempre più ampia di strumentazioni gestionali delle quali avvalersi, con il ricorso a modelli più vicini al tanto discusso *spoil system*, in uso nei Paesi anglosassoni, riconoscendo agli enti locali nuovi moduli di responsabilizzazione e di flessibilità.

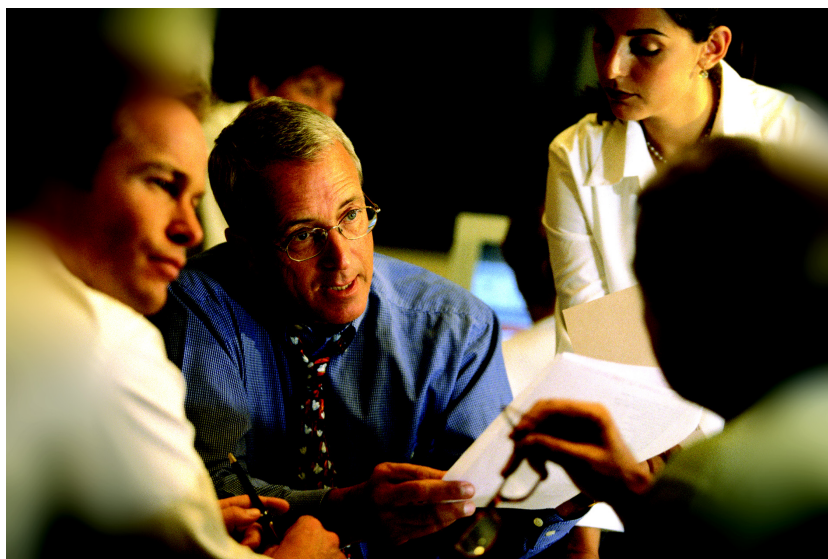
Gli incarichi ad esterni, come è noto, possono essere conferiti sia per la copertura di posti in dotazione organica, che extra dotazione: l'esercizio di tale facoltà presenta tuttavia numerosi profili di problematicità, quando si consideri che la nomina delle figure previste (dirigenti, figure dell'area direttiva, alte specializzazioni) si colloca tra due fondamentali momenti: quello provvedimento e quello squisitamente contrattuale, ognuno caratterizzato da profili ricchi di implicazioni, specie il primo dei due, giacché sono noti i vivaci dibattiti (riflessi fedelmente nelle aule giudiziarie) connessi al conferimento degli incarichi, dibattiti che si arricchiscono di significative implicazioni quando si consideri che, diversamente da quanto avviene per il personale professionalizzato, l'incarico da conferire al personale a termine non si innesta in un preesistente rapporto di servizio, ma è contestuale alla costituzione di esso.

Ma il dato rilevante per tali rapporti è connesso alla loro durata, coincidente con quella del mandato elettivo del capo dell'amministrazione, circostanza che denota in maniera inequivoca i rilevanti profili di fiduciarità insiti nel DNA di tali rapporti, la cui natura, peraltro, è dibattuta, rilevandosi in dottrina varie opinioni in ordine alla possibilità che si possa trattare anche di rapporti di lavoro non subordinato.

## LA POSIZIONE DEL GIUDICE CONTABILE

È nota alla generalità degli amministratori ed operatori degli enti locali la severità con la quale i giudici contabili (anche di recente, con l'ormai celebre sentenza relativa all'amministrazione del Comune di Roma) hanno censurato, in più occasioni, l'attribuzione eccessivamente disinvolta di incarichi di collaborazione esterna e di consulenze.

Assai spesso tali incarichi, è vano negarlo, nascondono prebende da distribuire secondo criteri di affiliazione politica (quando non di nepotismo), con conseguenze onerose per la finanza pubblica e nefaste



dal punto di vista della buona amministrazione.

Se è vero che i vincoli al conferimento degli incarichi, quando eccessivi, rischiano di compromettere la celerità della soluzione delle problematiche e, in una parola, l'efficienza, è altresì vero che l'efficienza è molto più a rischio quando gli incarichi vengono attribuiti senza alcun ossequio ai principi di imparzialità, razionalità, proporzionalità dei compensi, trasparenza.

Quanto alla vessata questione della fiduciarità, poi, è bene prendere atto che oggi non esiste più – nemmeno per gli incarichi afferenti allo *staff* degli organi del vertice politico – un concetto della stessa svincolabile dalla dimostrata capacità a svolgere una qualche funzione con competenza e in modo utile per l'ente.

Questa, in due parole, la sintesi della ben più articolata e talora impietosa analisi critica sulle varie vicende messe sotto accusa e riguardanti l'attribuzione di incarichi di collaborazioni e consulenze, analisi che la giurisprudenza della Corte dei Conti ha maturato in anni di evoluzione normativa non sempre coerente e chiara; anni che hanno visto, da un lato, la valorizzazione degli organi politici di vertice (*in primis* del capo dell'amministrazione, a seguito della riforma elettorale) e, dall'altro, l'accentuata responsabilizzazione degli strumenti di autonomia normativa (statuti, regolamenti), ai quali il giudice contabile attribuisce, non a caso e proprio in ragione della riforma in senso autonomistico, un peso cruciale ai fini della valutazione della liceità dell'attribuzione degli incarichi di cui si tratta.

E che il rilievo degli strumenti di autonomia sia divenuto fondamentale, lo sta a dimostrare il fatto che la scelta dei soggetti esterni da incaricare principalmente nelle fonti dell'ordinamento locale deve radicarsi, tanto da far ritenere al giudice contabile che la mera previsione legislativa facoltizzante non sia, da sola, sufficiente a rendere legittimo (e lecito

**L'efficienza della macchina amministrativa è molto a rischio quando gli incarichi vengono attribuiti senza alcun ossequio ai principi di imparzialità, razionalità, proporzionalità dei compensi e trasparenza**

dal punto di vista contabile) l'esercizio del potere di conferimento.

In realtà, non è cosa nuova che il potere discrezionale debba dare giustificazione del suo estrinsecarsi non solo in sede motivazionale, così come non riveste elemento di novità il fatto che esso debba dispiegarsi in ossequio alle regole precostituite (regolamenti o criteri generali che siano) mentre è, invece, da notare il rilievo del tutto centrale che la sentenza della Corte dei Conti, sez. II giurisd. centr., 22 aprile 2002, n. 137, ha attribuito alla fonte di autonomia regolamentare, rispetto alla disposizione di legge che ad essa fa rinvio per la disciplina di "modalità e criteri" del conferimento degli incarichi.

Gli operatori degli enti locali (amministratori e burocrati) devono, quindi, porsi con maggiore attenzione rispetto ai compiti di produzione regolamentare, spesso percepiti, con insofferenza, ossia come adempimenti meramente formali, da dimenticare presto e dei quali ci si ricorda, magari, solo in sede di soccombenza giudiziale, perché i legali di controparte hanno tratto utile motivo di ricorso dalla violazione di norme di rango secondario colpevolmente dimenticate o perché i giudici contabili ne lamentano, come nel segnalato caso, la totale preventiva mancanza.

Il taglio anche pratico della trattazione, scende ad esaminare la varia casistica enucleata nella giurisprudenza e nella prassi e termina come di consueto con un'utile appendice riportante la modulistica di riferimento e uno schema di regolamento che alla luce delle considerazioni che precedono si appalesa come strumento assolutamente indispensabile.

di **EMMA FRISON** – Funzionario Amministrativo del Comune di Villanova di Camposampiero (PD), Specialista in Scienze dell'amministrazione pubblica

# GLI INCARICHI DI COLLABORAZIONE ESTERNA NEL DIRITTO VIGENTE E NELLE SENTENZE DI CONDANNA DEL GIUDICE CONTABILE

## 1. PREMESSA

Com'è noto, l'articolo 110, comma 6, del testo unico enti locali riporta una norma, già prevista nel comma 7 dell'art. 51 dell'abrogata legge n. 142/90, che, per la sua sinteticità, nella prassi ha creato qualche problema di corretto inquadramento dell'istituto ivi disciplinato, anche in rapporto all'analogia (ma non identica) previsione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001.

Entrambe le norme, infatti, consentono il conferimento di incarichi a soggetti esterni ed estranei alla pubblica amministrazione, quindi non legati ad essa da rapporto di lavoro dipendente: nel primo caso, tuttavia, tale facoltà è consentita per dar vita a collaborazioni "ad alto contenuto di professionalità" nel contesto di un articolo (il 110) che tratta di contratti ad alto tasso di fiduciarità, mentre nel secondo caso il dato testuale prevede anche che gli incarichi ad esterni possano essere conferiti dalle pubbliche amministrazioni solo per soddisfare esigenze alle quali le stesse non possono far fronte con personale in servizio, mentre è ribadita la necessità che i soggetti da incaricare siano dotati di "provata competenza".

La sovrapposibilità solo parziale delle due norme anzidette – più apparente che reale – può aver ingenerato qualche dubbio, negli enti locali, sui presupposti per il legittimo ricorso ad una facoltà che, nella giurisprudenza dei giudici contabili, è sempre stata interpretata con estremo rigore, ossia in modo tale da evitare l'illecita duplicazione di funzioni tra strutture – munite di competenza specifica – ed incaricati esterni, sempre considerata fonte di danno contabile.

Ma su un ulteriore presupposto, in qualche caso sottovalutato, ha posto di recente l'accento il giudice contabile: la necessità di preventiva previsione regolamentare da parte dell'ente locale.

La sentenza della Corte dei Conti – sez. II giurisd. centr., 22 aprile 2002, n. 137 <sup>(1)</sup> –, che si è pronunciata, in sede di appello, in merito alla nota questione delle consulenze esterne affidate dagli organi politici del Comune di Roma, se, da un lato, non ha sconfessato ma, anzi, rafforzato l'impianto motivazionale sulla base del quale il giudice contabile aveva espresso la sentenza di

(1) In [www.giust.it](http://www.giust.it), n. 5, 2002.

**La Corte dei Conti  
ha correttamente dimostrato  
di porre l'accento  
sull'importanza dello  
strumento regolamentare  
ai fini del conferimento  
degli incarichi**

condanna in primo grado <sup>(2)</sup>, dall'altro ha anche apportato ulteriori elementi di utile riflessione in materia di conferimento di incarichi negli enti locali, considerazioni che risultano viepiù interessanti in relazione alle recenti previsioni dell'articolo 52, comma 67, della legge 18 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

Alcuni passaggi di tale pronunciamento meritano perciò di essere sottolineati, in particolare laddove, partendo dal quadro normativo vigente all'epoca dei fatti dedotti in causa, i giudici hanno posto in risalto l'importanza del potere regolamentare spettante all'ente, atto ad attribuire concretamente e a circoscrivere preliminarmente la discrezionalità degli organi nel conferire siffatti incarichi.

La sentenza in argomento, inoltre, (ancorché riferita a fattispecie antecedente l'emanazione della legge n. 127/97), ha elaborato una serie di pregnanti considerazioni, l'esame delle quali potrà portare a comprendere come il giudice contabile, partendo da considerazioni di valorizzazione degli strumenti di autonomia normativa di cui gli enti locali sono dotati (leggasi: regolamento disciplinante il ricorso agli incarichi di collaborazione), ha tuttavia sostanzialmente ribadito alcuni principi fondamentali in tema di affidamento degli incarichi, già cristallizzati nei precedenti *dicta* della giurisprudenza contabile, considerandoli immanenti al sistema stesso.

**2. LA SENTENZA DEL GIUDICE CONTABILE**

La sentenza, articolata e complessa, premette che, all'epoca dei fatti dedotti in causa, vigevano le seguenti norme:

– l'art. 51, comma 7, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (“per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità”);

– l'art. 36, comma 5-ter, della stessa legge, introdotto dall'art. 13 della legge

25 marzo 1993, n. 81 (“il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità e i criteri stabiliti dall'art. 51 della presente legge, nonché dai rispettivi statuti

e regolamenti comunali e provinciali”);

– l'art. 3, comma 6, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (“per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”).

Tratteggiato il suddetto quadro normativo, la Corte, dopo avere ribadito il principio basilare per cui ogni ente deve sopperire ai propri compiti con il proprio personale, ha evidenziato come le disposizioni, che consentono il ricorso all'apporto esterno, non possono identificarsi *sic et simpliciter* con quelle dell'ordinamento statale, il quale, rispettoso del principio costituzionale dell'autonomia degli enti locali, ha posto soltanto principi, ma non ha imposto ai singoli enti alcuna soluzione imperativa.

Il giudice contabile, non a caso, evidenzia come l'art. 51 della legge n. 142/90 – che si autodichiara legge di principi (art. 1) – rimetta la concreta previsione dell'apporto esterno: *a) allo statuto comunale*, per la copertura dei posti di responsabili dei servizi e degli uffici, di qualifiche dirigenziali e di alta specializzazione (comma 5); *b) al regolamento*, per le collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità (comma 7, primo periodo); *c) al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*, per la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco ... o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge (comma 7, secondo periodo). Per diretta conseguenza logica, quindi, il giudice d'appel-

(2) La sentenza di primo grado (sez. giur. Lazio, 25 settembre 2000, n. 1545) è reperibile in [www.giust.it](http://www.giust.it) alla pagina <http://www.giust.it/corte/ccontilazio2000-1545.htm>.

lo ha concluso che dall'ordinamento autonomo del Comune di Roma vigente all'epoca del conferimento degli incarichi e solo da quello, dovevano essere estrapolati i parametri alla stregua dei quali valutare la conformità al diritto dell'operato degli appellanti.

E proprio in relazione al rilievo centrale attribuito alla mancanza di un regolamento, la Corte ha ritenuto di dover censurare l'agire degli appellanti, per gli incarichi conferiti prima del 10 aprile 1995, in quanto privo del necessario presupposto regolamentare e, quindi, inficiato da un elemento di anti-giuridicità rilevante ai fini del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile.

Per tale giudice, infatti, qualora la possibilità di ricorrere a personale esterno non sia prevista in un regolamento dell'ente locale quando la legge, invece, lo richieda quale necessario presupposto e l'ente ciononostante conferisca gli anzidetti incarichi, in assenza di quello "stato di necessità" che la Corte dei Conti circoscrive, peraltro, entro ambiti assai angusti, l'istituto di che trattasi deve considerarsi estraneo all'ordinamento dell'ente locale.

La possibilità dell'apporto esterno viene, infatti, negata alla radice, per citare le testuali precisazioni della Corte dei Conti, sulla base della considerazione che "... la mancanza della previsione regolamentare rende il conferimento di incarichi a personale esterno non semplicemente non iure, vale a dire illegittimo per incompetenza o per altro difetto formale, ma contra ius, ossia illecito", vale a dire contrario all'ordinamento autonomo dell'ente locale.

L'unica eccezione a questo rigore, ammessa dalla giurisprudenza, come ricorda lo stesso giudice, è data dalla "... impellente necessità di provvedere a compiti transitori, straordinari, urgenti, indilazionabili, ai quali l'ente non possa assolutamente far fronte col proprio personale", necessità che il giudice non manca di evidenziare come a suo avviso debba essere accertata e valutata con il massimo rigore.

Tale ultima, stringente, condizione viene infatti del tutto assimilata dai giudici contabili ad un vero e proprio "stato di necessità", il quale solo avrebbe

potuto giustificare il ricorso a personale esterno, non legittimato, nella fattispecie sottoposta al suo esame, da alcun regolamento.

La Corte conclude quindi che la possibilità di far ricorso a personale esterno per la pubblica amministrazione locale "può essere ammessa se, nei limiti e alle condizioni in cui la legge lo preveda, od anche - dato che, come suol dirsi, la necessità fa legge - quando sia impossibile provvedere altrimenti ad esigenze eccezionali e imprevedute, di natura transitoria".

### 3. SPUNTI DI RIFLESSIONE CRITICA

La vicenda trattata dal giudice contabile sia in sede di primo che di secondo grado, invero, si era rivelata particolarmente complessa proprio perché maturata (tra primo conferimento e successive proroghe degli incarichi) in un ambito normativo di transizione, ossia tra la prima stesura della legge 142/90 e la profonda trasformazione che la legge stessa ha subito a causa della riforma operata dalla legge n. 81/93, prima, e dalla legge n. 127/97, poi, riforme che, com'è a tutti noto, hanno comportato l'attribuzione di più ampi poteri di nomina e di scelta al capo dell'amministrazione.

Non a caso, si potrebbe supporre, proprio la "confusione" ingenerata da tale momento (peraltro, in certo modo comprensibile per chi opera nell'ente pubblico in un *tourbillon* quotidiano di leggi e leggine) è stata utilizzata dai difensori nel tentativo di inquadrare gli incarichi conferiti ante l. 127/90 più che come collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità, come incarichi di collaborazione esterna nell'ambito dell'ufficio di gabinetto degli organi politici, tentativi respinti dalla Corte proprio in ragione della mancanza di supporto normativo regolamentare.

La Corte, tra l'altro, ha espresso un'interessante considerazione proprio in relazione agli uffici di *staff*, reputando che dalla distinzione fra uffici di *staff* e di *line* non discenda in maniera automatica la necessità di ricorrere, per la copertura dei primi, a personale esterno.

Essa non ha, in altre parole, ritenuto che dalla espressa affermazione di quella distinzione si potessero ritenere travolti i principi, consolidati attraverso la lunga tradizione giurisprudenziale cui sopra si è accennato, relativi alla necessaria provvista dei pubblici uffici tramite personale dipendente, quali sono senza alcun dubbio anche gli uffici di *staff*.

E, in linea con questa tesi, ha dimostrato di ritenere applicabile tale facoltà di attingimento all'esterno solo in presenza dei presupposti richiesti dalla legge e, soprattutto, dal regolamento cui quest'ultima demandava e tuttora demanda.

Va rilevato a questo riguardo che, relativamente alla provvista di personale per gli uffici di gabinetto, mentre per gli enti locali la norma di riferimento è attualmente costituita dall'art. 90 del d.lgs. n. 267/2000, per l'ordinamento statale la disposizione cui riferirsi si rinviene nell'articolo 14, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, che consente all'organo politico di vertice (Ministro), di avvalersi, per le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, di uffici di diretta collaborazione, con facoltà di assegnare ai medesimi uffici non solo collaboratori assunti con contratti a tempo determinato, ma, anche, esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa (quindi, non esclusivamente personale dipendente).

Vi è da chiedersi, paragonando le due norme sopraccitate ed analizzando la formulazione letterale dell'art. 90 in particolare, se l'estensione del potere dell'ente locale di attingimento dall'esterno, oltre che dalla necessaria presenza di preventiva disciplina regolamentare, sia limitata anche rispetto alle forme di provvista di personale, apparentemente limitate al solo ricorso a rapporti di lavoro subordinato. Va evidenziato che, nell'ordinamento locale, il conferimento di incarichi di collaborazione esterna ad alto contenuto di professionalità è legittimato dal comma 6 dell'art. 110, per obiettivi determinati, condizione che sembrerebbe del tutto assente dal contesto della fattispecie di cui all'art. 90.

Si registrano, a questo riguardo, posizioni del Dipartimento della funzione pubblica <sup>(3)</sup> favorevoli all'estensibilità della norma dettata per le amministrazioni statali, in sede di adeguamento degli enti locali, proprio tramite lo strumento regolamentare, unico in grado di aprire la porta anche a tali tipologie di rapporti di collaborazione, a carattere autonomo o parasubordinato, che si pongono, tuttavia, in maniera del tutto peculiare rispetto agli ordinari rapporti di consulenza e collaborazione, attesa la natura spiccatamente fiduciaria che li connota.

Sotto quest'ultimo profilo vale anche la pena evidenziare che la previsione dell'articolo 27 del d.lgs. n. 165/2001 impone alle amministrazioni diverse dallo Stato, proprio tramite l'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, di adeguare ai principi dell'articolo 4 e del Capo II i propri ordinamenti, tenendo conto delle proprie peculiarità, disposizione da cui emerge tutta la rilevanza non solo l'imprescindibilità ma, anche, il peso specifico degli strumenti di autonomia locale, oggi viepiù esaltati dalla recente riforma costituzionale.

Assai correttamente, dunque, la Corte dei Conti, nella decisione in commento, ha dimostrato di porre l'accento su un aspetto non sufficientemente valorizzato dal giudice di prime cure: ossia sull'importanza dello strumento regolamentare, in ambito di autonomia locale, ai fini della legittima applicazione delle previsioni facoltizzanti della normativa primaria, sia per quanto concerne gli incarichi di collaborazione esterna, che per quanto riguarda la provvista degli uffici di *staff*. La vicenda trattata nella sentenza di cui si discute deve perciò attrarre l'attenzione degli operatori sul fatto che l'art. 51 della legge 142/90, allora, ed ora l'articolo 110 del d.lgs. n. 267/2000, non godono di automatica operatività e che ogni provvedimento di incarico deve radicarsi nelle previsioni di un regolamento appositamente adottato da ciascuna amministrazione (regolamento di giunta *ex art.* 48, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000), che disciplini casi, modalità e condizioni di esercizio del potere di affidamento degli incarichi.

(3) Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio P.P.A./TAG/cc - Risoluzione 2.6.1998, prot. n. 485832.

Occorre distinguere tra gli incarichi ad “alto contenuto di professionalità” e i comuni incarichi, per i quali vale la competenza dei dirigenti

#### 4. ALTRE CAUSE DI ILLECITÀ DELLE COLLABORAZIONI O CONSULENZE

Altri elementi rivelatori dell'illiceità degli incarichi conferiti sono stati individuati, nella sentenza in commento, nella genericità delle materie oggetto di consulenza e nelle conferme degli incarichi senza soluzione di continuità che, ad avviso del giudice di appello, hanno costituito elementi confermativi della circostanza che, in realtà, si era trattato di una ordinaria provvista dell'ufficio del sindaco e ciò ha indotto i giudici contabili ad escludere che le ordinanze del sindaco di conferimento degli incarichi messe sotto accusa mirassero a sopperire, con personale esterno, ad esigenze straordinarie, eccezionali, transitorie, indilazionabili, circostanza, quest'ultima, unica idonea a superare, ad avviso della Corte, la previa necessità di previsione regolamentare: per questo motivo gli incarichi di “consulente del sindaco”, non previsti da regolamento, sono stati ritenuti dalla Corte dei Conti anche in base a tali, ulteriori, considerazioni conferiti *contra ius*.

I rilievi da ultimo evidenziati, peraltro, si pongono del tutto in linea con la costante giurisprudenza dei giudici contabili (4), contraria agli incarichi che comportino l'affidamento all'esterno di compiti espletabili dalle strutture (5) e che costituiscano forme surrettizie di ampliamento dell'organico dell'ente in quanto aventi per oggetto lo svolgimento di mansioni generiche (6), o che non risultino collegati alla straordinaria impossibilità di compimento adeguato dei relativi compiti da parte dell'apparato dell'ente (7), o che siano non pertinenti alle finalità dell'ente (8).

Anche in materia di incarichi fiduciari conferiti dagli organi politici e relativi all'ufficio di gabinetto, in particolare, i giu-

dici contabili hanno dimostrato di ritenere indispensabile che la scelta operata dal capo dell'amministrazione risponda ai presupposti della professionalità del nominato, alla stregua del criterio della ragionevolezza e della finalizzazione dell'incarico all'espletamento di attività connesse con le materie rientranti nella sfera delle attribuzioni del sindaco (9).

#### 5. INCARICHI E FIDUCIARIETÀ

Il secondo accento che il giudice contabile ha posto e che merita separata riflessione, riguarda il concetto di “collaborazioni ad alto contenuto di professionalità”: la sentenza osserva infatti, assai correttamente, che, al di là delle espressioni letterali della norma (che vanno a suo avviso intese comunque con ragionevolezza e in relazione ai compiti assegnati) deve escludersi che l'alto contenuto di professionalità possa intendersi come capacità da valutare col criterio della fiducia (giacché in tal caso non si sarebbe spiegata, sempre ad avviso della Corte, la necessità del *curriculum*, imposta dall'art. 17 del regolamento del Comune di Roma).

Tale conclusione dei giudici appare, tra l'altro, aderente alle pronunce dei giudici amministrativi, che hanno definitivamente negato la possibilità di conferire incarichi sulla base di una fiduciarietà non radicata su capacità professionali comprovabili da documentazione acquisita in atti (10).

#### 6. COLLABORAZIONI AD ALTO CONTENUTO DI PROFESSIONALITÀ E INCARICHI DI CONSULENZA E COLLABORAZIONE TOUT COURT

In linea con la cennata posizione della Corte dei Conti, vanno quindi lette e raffrontate sia le previsioni dell'art. 110, comma 6, che le previsioni dell'art. 52,

(4) Rispetto alla quale la sentenza della Corte dei Conti, Regione Lazio, sez. giurisdiz., 25 settembre 2000, n. 1544, in *Lav. e prev. oggi*, 2001, 200, costituisce una sorta di riepilogo.

(5) Cfr. Corte dei Conti, sez. giur., Reg. Friuli-Venezia Giulia, 17.1.2000, n. 4/EL, in *Comuni d'Italia*, 2000, 746 (m); Corte dei Conti, sez. giur. Reg. Lazio, 4.6.1997, n. 50, in *Riv. Corte Conti*, 1997, fasc. 4, 116; Corte dei Conti, Regione Abruzzo, sez. giurisdiz., 22 luglio 1999, n. 576, in *Prev. Soc. Artigianato*, 2000, fasc. 1, 122; Corte dei Conti, Regione Veneto, sez. giurisdiz., 4 dicembre 1996, n. 471, in *Riv. Corte Conti*, 1997, fasc. 1, 82.

(6) Corte dei Conti, sez. giur. Regione Abruzzo, 3 aprile 2002, n. 162; Corte dei Conti, sez. contr. enti, 31 luglio 1998, n. 62, in *Riv. Corte Conti*, 1998, fasc. 4, 41.

(7) Corte dei Conti, sez. giur. Regione Lombardia, 8 giugno 2002, n. 1255; Corte dei Conti, Regione Campania, sez. giurisdiz., 29 giugno 2000, n. 51, in *Riv. Corte Conti*, 2000, fasc. 5, 128; Corte dei Conti, Regione Emilia-Romagna, sez. giurisdiz., 10 febbraio 1997, n. 122, in *Riv. Corte Conti*, 1997, fasc. 1, 86.

(8) Corte dei Conti, Regione Sardegna, sez. giurisdiz., 16 ottobre 1999, n. 813, in *Riv. Giur. Sarda*, 2000, 243, n. Curto.

(9) Corte dei Conti, Regione Sicilia, sez. giurisdiz., 3 marzo 1999, n. 85, in *Riv. Corte Conti*, 1999, fasc. 3, 147.

(10) T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, sent. 23 marzo 2000, n. 1248, che ha tra l'altro correttamente sottolineato come si verta in materia di potestà pubbliche, conferite per la realizzazione di interessi pubblici, per cui la pubblica amministrazione deve dare ragione della preferenza accordata in rapporto agli indici di esperienza e specifica capacità professionale desunti dal *curriculum*; ma vedi anche: Cons. Stato (sez. V), 3 febbraio 1999, n. 109, in *Bollettino legisl. tecnica*, 1999, 478.

Solo condizioni di necessità ed urgenza  
e l'assenza di professionalità interne  
adeguate può giustificare  
il ricorso ad incarichi esterni

comma 67, della legge n. 448/2000. La prima norma, infatti, prevede che *“Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità”*, mentre la seconda prevede che *“Al fine del migliore utilizzo delle risorse umane per i compiti istituzionali delle amministrazioni di appartenenza, gli incarichi di cui all'articolo 53, comma 2<sup>(11)</sup>, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, possono essere conferiti dalle pubbliche amministrazioni, sulla base dei criteri di cui al comma 5<sup>(12)</sup> del medesimo articolo 53 ed entro limiti prefissati dalla amministrazione competente, anche a soggetti estranei all'amministrazione, in possesso, oltre che dei requisiti professionali richiesti per l'espletamento dell'incarico, dei requisiti generali per l'accesso agli impieghi civili delle pubbliche amministrazioni indicati nell'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, come sostituito dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 1996, n. 693. In tale caso vengono stabilite le modalità per assicurare il necessario collegamento funzionale, ed i connessi obblighi, tra l'amministrazione ed i soggetti estranei alla stessa chiamati a fare parte degli organismi collegiali”*.

Seguendo la linea di pensiero della giurisprudenza dei giudici contabili sopra esaminata, gli incarichi di collaborazione previsti dalla prima delle due disposizioni rientrano senz'altro nella casistica afferente alle necessità cui gli enti non possano far fronte perché coinvolgenti capacità tecnico-professionali ed esperienza straordinarie ed eccedenti le competenze delle strutture, mentre la seconda fattispecie pare ricollegarsi alle casistiche riconducibili alla transitoria carenza di personale o all'eccezionale e straordinario carico di lavoro ricadente sulle strutture, tale da far sì che queste

ultime non siano in grado di far fronte ai loro compiti, ipotesi riconducibile alla previsione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, che recita *“Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.”*

#### 7. L'ART. 110, COMMA 6, D.LGS. 267/2000, IN PARTICOLARE

Nel quadro normativo sopra descritto, si deve tuttavia riconoscere che il comma 6 dell'articolo 110 contiene una norma sin troppo concisa, che ha creato non pochi problemi di nitida configurazione dell'istituto ivi disciplinato.

La fattispecie si connota per i seguenti elementi:

– la necessità di apposita disciplina nel regolamento (degli uffici e dei servizi);

– l'oggetto: rapporti da costituire con tipo contrattuale particolare, ossia una convenzione, quindi rapporti di lavoro autonomo;

– l'obbligatoria apposizione di un termine;

– l'obbligatoria indicazione di obiettivi determinati;

– il contenuto della prestazione, che deve essere caratterizzato da alto contenuto di professionalità.

La previsione di una convenzione sta ad indicare che i rapporti instaurati non costituiscono rapporti di lavoro subordinato ma libero-professionale<sup>(13)</sup>.

La norma in questione, anche se richiama in qualche modo quella dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, tuttavia, per taluni profili, risulta non perfettamente coincidente con quella, in quanto prevede prestazioni da rendere con *“alto contenuto di professionalità”*. Il Ministero dell'interno<sup>(14)</sup> ha di recente ribadito, in relazione alla norma

(11) Che recita: *“2. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati”*.

(12) Che dispone: *“5. In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione”*.

(13) Come testimoniato dalla relazione illustrativa al testo unico, da cui si evince anche che tali forme di collaborazione non possono comportare lo svolgimento di funzioni gestionali (di esternalizzazione della volontà dell'ente): cfr. a questo riguardo E. BARUSSO, *Il contratto a termine*, Milano, 2002, 51.



**Solo condizioni  
di necessità ed urgenza  
e l'assenza  
di professionalità  
interne adeguate può  
giustificare il ricorso  
ad incarichi esterni**

dell'ordinamento locale, che il ricorso all'anzidetta formula è connesso al soddisfacimento di esigenze alle quali gli enti non possono far fronte con personale in servizio, ravviando tali presupposti ricorrere in caso di "carente dotazione organica dell'ente" e ha anche avuto modo di chiarire<sup>(15)</sup>, a tale riguardo, come la predetta normativa risulti inidonea ad attribuire la titolarità di uffici a soggetti esterni all'ente, dal momento che la responsabilità di un ufficio e i connessi poteri di rappresentatività dell'ente possono essere attribuiti a soggetti esterni solo ricorrendo alle modalità di assunzione previste dai commi 1 e 2 dell'art. 110 d.lgs. 267/2000; infatti, l'attribuzione della responsabilità di un ufficio può avvenire esclusivamente nei confronti di un soggetto incardinato nella struttura organizzativa dell'ente, il che rende lo stesso tributario di tutte le funzioni gestionali inerenti all'ufficio stesso<sup>(16)</sup>.

Per le stesse ragioni, il Ministero<sup>(17)</sup> ha, ad esempio, escluso la possibilità di attribuire la qualifica di agente di p.s. a personale che non risulti assunto, anche con contratto a termine: ogni altro incarico, infatti, non sarebbe tale da creare, sia pure a tempo determinato, il rapporto di servizio con l'ente locale atto a fungere da sostrato per l'attribuzione della citata qualifica.

Il menzionato Ministero<sup>(18)</sup> ha anche ritenuto le collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità non assimilabili al rapporto di lavoro autonomo, in quanto le prime "presuppongono l'impossibilità, da parte dell'amministrazione locale, di surrogare le competenze specifiche di un dipendente in possesso di uno specifico titolo di studio che, per sua natura tecnica, costituisce il presupposto per l'abilitazione all'esercizio di un'attività tutelata da un collegio o da un ordine professionale (geometra, ragioniere, architet-

to, ingegnere, etc.)", mentre nei rapporti di lavoro autonomo "non vi è l'impossibilità assoluta di attivare una specifica competenza, ma un'impossibilità momentanea dovuta a cause sanabili (prolungate assenze del titolare di un ufficio, posto vacante, ecc.)."

Quanto a competenza del conferimento, gli incarichi previsti nell'ordinamento statale sembrano rientrare in tutto e per tutto nella competenza degli atti di gestione, mentre quelli previsti dalla norma dell'ordinamento locale, per espressa previsione dell'articolo 50, comma 10, rientrano nella competenza del capo dell'amministrazione.

È lecito a questo punto interrogarsi, sulla scorta delle surricordate precisazioni ministeriali, se sussista un qualche elemento di differenziazione in grado di contraddistinguere gli incarichi ad "alto contenuto di professionalità" – la competenza all'attribuzione dei quali spetta al sindaco – dai comuni incarichi a carattere libero-professionale (es. per la progettazione di opere pubbliche, direzione lavori, collaudi, consulenze, ecc.), quando si consideri che per questi ultimi la competenza all'affidamento spetta incontestabilmente alla dirigenza<sup>(19)</sup>.

L'elemento distintivo dei primi rispetto ai secondi potrebbe essere ravvisato nella posizione di eccezionale supporto tecnico richiedente specifica professionalità avente carattere di eccellenza, in ordine a oggetti determinati, supporto che per sua natura non deve avere caratteri e durata tali da far supporre, al contrario, intenti elusivi dei vincoli e degli obblighi posti dalla normativa in materia di programmazione del fabbisogno di personale, di dotazioni organiche, di assunzioni di personale. Come si è visto, ben difficilmente i giudici contabili potrebbero non ravvisare danno erariale qualora l'incarico in discorso venisse affidato a figure ge-

(14) Ministero dell'interno, in *Guida agli enti locali*, n. 26 del 7 luglio 2001, 70-71.

(15) Min. interno, D.G.A.C. - Serv. p.u.e.l., circol. n. 1/97 del 15 luglio 1997.

(16) Min. int., in *Guida agli enti locali*, 30 giugno 2001, n. 25, 71.

(17) Min. int. - Direz. gen. amm. civ. - parere 7 febbraio 2000, n. 15700/6.1/3149, in [www.comuni.it](http://www.comuni.it).

(18) In *Amministrazione civile*, feb. 1995, 94, riportata in L. VANDELLI, *Ordinamento degli enti locali*, cit., 1233-1234; sostanzialmente conforme anche la Nota Min. interno, dir. gen. amm. civ., 7 maggio 1995, n. 15700/5B2/1399, riportata in L. VANDELLI, *op. cit.*, 1234-1235.

(19) T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, sentenza 23 marzo 2000, n. 1248 in [www.giust.it](http://www.giust.it), la quale ha affermato che la competenza all'affidamento degli incarichi ai professionisti è sempre dei dirigenti, anche se si tratti di incarichi "fiduciari"; ma cfr. anche T.A.R. Basilicata, sent. 26 marzo 2001, n. 192, in [www.bosettiegatti.com](http://www.bosettiegatti.com).

neriche, dotate di professionalità comuni e per attività facilmente riconducibili all'ordinaria e generale competenza amministrativa dei responsabili di struttura. Quanto osservato vale, ovviamente, a legislazione vigente, perché è innegabile la tendenza dell'attuale legislazione intesa a perseguire forme di flessibilità dei rapporti di lavoro tendenti a rendere sempre più sfumati i confini, prima così netti, tra lavoro dipendente e lavoro autonomo (si pensi ai cosiddetti rapporti di lavoro "parasubordinato" e, in particolare, alle collaborazioni coordinate e continuative), e avvisaglie di tale tendenza nel settore dell'impiego pubblico si possono già rilevare, mentre resta, al contrario, ancora imprescindibile la necessità di incardinazione nelle strutture dell'ente mediante rapporto di lavoro subordinato ai fini del conferimento della natura di organo gestionale.

Per altri versi, la necessità della preventiva previsione regolamentare, prevista espressamente nel contesto della norma di cui al comma 6 dell'art. 110 del t.u.e.l. e, solo in via indiretta e implicita, ricavabile dal contesto della norma di cui all'art. 52, comma 67, l. 488/2001, evidenzia l'indispensabile delimitazione della discrezionalità nel conferimento di tali incarichi da parte dell'organo preposto al loro conferimento, quale che esso sia.

La circostanza, sopra evidenziata, che gli incarichi ad alto contenuto di professionalità siano destinati a supportare eccezionalmente l'ente nell'espletamento di compiti normalmente esulanti dalla ordinaria competenza delle strutture burocratiche, vale anche a chiarire perché il potere di affidamento di questi sia stato attribuito, dall'art. 50, comma 10, del t.u.e.l., al sindaco e non agli stessi responsabili di servizio, ai quali, invece, compete l'approvazione della determinazione a contrarre ex articolo 192 t.u.e.l., dopo che il sindaco li abbia attribuiti e definiti (nella natura, negli obiettivi, nella durata), secondo le previsioni di detta norma (con uno sdoppiamento tra prov-

vedimento di conferimento dell'incarico avente natura del tutto interna e contratto-convenzione, perfezionante il sinallagma che ricorda da vicino quello previsto per il conferimento degli incarichi dirigenziali).

Va quindi sottolineato il parallelismo non casuale, ai fini della legittimità del conferimento dell'incarico, della previsione di rango regolamentare sia per gli incarichi a contratto, configuranti lavoro subordinato a termine (art. 110, commi 1 e 2 d.lgs. 267/2000), sia per gli incarichi aventi natura di lavoro autonomo di cui all'art. 110, comma 6, d.lgs. 267/2000.

Quanto all'aspetto della competenza al conferimento, non va sottaciuto che la giurisprudenza amministrativa<sup>(20)</sup> tende a ritenere che la fiduciarità degli incarichi professionali non sottrae gli stessi alla competenza dirigenziale: a tale riguardo va, tuttavia, osservato che la casistica presa in esame da tale giurisprudenza concerneva incarichi relativi a lavori pubblici e ad essa potrebbe pur sempre opporsi la tesi che l'articolo 50, comma 10, del t.u.o.e.l. si configura come norma speciale rispetto a quella dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001<sup>(21)</sup>.

## 8. L'AFFIDAMENTO DI INCARICHI AD ESTERNI: RIEPILOGO DEI PRESUPPOSTI E DEI LIMITI

Sembra utile a questo punto riepilogare i presupposti e i limiti enucleabili dalla normativa e dalla giurisprudenza dei giudici contabili, per il legittimo ricorso alle varie tipologie di affidamento di incarichi esterni negli enti locali.

Non è certo possibile, infatti, enumerare tutti i casi di possibile ricorso a incarichi riscontrabili nelle pubbliche amministrazioni: basterà menzionare solo uno tra i più importanti e ricorrenti, ossia quello di redazione del piano regolatore e sue varianti, che autorevole dottrina<sup>(22)</sup> inquadra tra le collaborazioni "ad alto contenuto di professionalità", di cui all'art. 110, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000. Anche all'ente locale, in ogni caso,

(20) Vedi sentenze citate alla nota precedente.

(21) È la tesi sostenuta da P. PAPADIA - V. PAPADIA, *op. cit.*, 212, che, tuttavia, non regge anche quando gli Autori sembrano sottintendere che il contratto (*rectius* "convenzione") con il professionista possa non essere firmato dal dirigente, quando l'attribuzione dell'incarico spetti al sindaco, ma dal sindaco medesimo. Infatti, altro è l'attribuzione dell'incarico (individuazione del professionista) e la definizione del medesimo (individuazione dell'oggetto, della durata, del compenso) - integrati nel decreto del capo dell'amministrazione non avente efficacia esterna - e altro il perfezionamento dello stesso con l'assunzione della determinazione a contrarre (sebbene vincolata per i contenuti già definiti dal capo dell'amministrazione) e la stipulazione della convenzione, questi si atti di competenza dirigenziale.

sono applicabili le norme – di carattere particolarmente rigoroso – introdotte dalla legge finanziaria 2002 (l. n. 448/2001) che all'art. 52, comma 67, richiede:

– la preventiva formulazione di criteri obiettivi e predeterminati per l'affidamento degli incarichi in generale, quindi non solo per quelli da conferire ai propri dipendenti;

– il possesso, in capo ai soggetti da incaricare, dei requisiti per l'accesso agli impieghi civili nelle amministrazioni pubbliche, con riferimento a quelli previsti all'art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 487/94 e successive modificazioni.

Vero è che, non solo in base alle pronunzie particolarmente rigorose dei giudici contabili, ma, anche, in base alla sopra ricordata normativa, sussistono molteplici vincoli intorno all'affidamento di consulenze e incarichi di vario genere all'esterno, con obblighi di preventiva regolamentazione nonché motivazionali particolarmente penetranti, che devono tenere alta l'attenzione degli enti e degli operatori sulla necessità non solo di introdurre preliminarmente ma, anche, di osservare puntualmente le anzidette normative, sia di rango primario che di autonomia regolamentare.

Non a caso, la citata norma della legge finanziaria 2002 indica quale presupposto (o per meglio dire, più correttamente, quale "fine") dell'affidamento all'esterno degli incarichi, il "*migliore utilizzo delle risorse umane per i compiti istituzionali delle amministrazioni di appartenenza*", il che significa che i dipendenti delle amministrazioni pubbliche debbono essere applicati prima di tutto alle funzioni proprie del loro istituto e, qualora specifici compiti rientrino tra queste ultime, è prima di tutto ai dipendenti che gli stessi vanno affidati e non certo ad estranei.

Dall'anzidetta norma e dalle osservazioni della Corte dei Conti ritraibili dalle varie sentenze in materia emanate, si può dedurre che i casi di legittimo ricorso a professionalità esterne sono sostanzialmente riconducibili a due casi:

1) quando non sussistono dipendenti dell'ente in grado di svolgere determina-

(22) E. MAGGIORA, *Il diritto degli enti locali*, Milano, 2002, 490.

ti incarichi, perché esulanti dai loro compiti d'istituto, il perseguimento dei quali resta obiettivo considerato in ogni caso prioritario per i dipendenti in questione;

2) nell'impellente necessità di provvedere a compiti transitori, straordinari, urgenti, indilazionabili, ai quali l'ente non possa assolutamente far fronte col proprio personale: necessità da accertare e valutare con il massimo rigore e assimilata dai giudici contabili ad un vero e proprio "stato di necessità".

Vale la pena di osservare che i giudici contabili, già nella sentenza di primo grado relativa agli incarichi conferiti nel Comune di Roma, avevano enucleato principi che troviamo trasfusi nella normativa successiva; in particolare, da tali giudici era stato messo in evidenza come:

a) in presenza di apparati istituzionalmente preordinati al soddisfacimento di determinate esigenze, deve ritenersi che l'amministrazione possa affidare la realizzazione di queste solo in circostanze particolari, la cui sussistenza deve essere comprovata con elementi certi e puntuali, tali da giustificare, nel caso concreto, la deroga alla regola generale prima indicata;

b) ogni amministrazione pubblica deve caratterizzarsi per una struttura snella, che impieghi anzitutto le risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato e che, solo nella documentata e motivata assenza delle stesse, possa far ricorso a professionalità esterne, peraltro da individuare in base a criteri predeterminati, certi e trasparenti, che non devono essere generici, anche perché la genericità non consente un controllo della legittimità sull'esercizio dell'attività amministrativa di attribuzione degli incarichi;

c) gli incarichi esterni, quindi, possono essere conferiti ove i problemi di pertinenza dell'amministrazione richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e gli incarichi non devono implicare uno svolgimento di attività continuativa, ma la soluzione di specifiche problematiche, cioè di determinate e delimitate questioni; per



altro aspetto, presupposto della consulenza è che detta soluzione implichi conoscenze specifiche.

La Corte dei Conti ha, in altre parole, ribadito che il ricorso a professionalità esterne non può – ove non concorrano le condizioni di cui si è detto – considerarsi di per sé uno strumento per allargare (o ampliare) compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente, al di fuori di quanto consentito dalla legge.

In particolare, tale giudice ha ritenuto che il conferimento di incarichi esterni sia da considerare giuridicamente ammissibile solo qualora sussistano le seguenti condizioni:

1) rispondenza degli incarichi conferiti agli scopi e all'utilità dell'ente; è pacifico e si intuisce facilmente che, ove l'oggetto dell'incarico fosse estraneo alla finalità dell'ente, lo stesso risulterebbe privo di causa giuridica, abusivo e, dunque, illecito;

2) specificità e temporaneità dell'incarico; l'eventuale rinnovo deve risultare sempre limitato nel tempo e opportunamente giustificato; il conferimento dell'incarico deve, infatti, comportare la soluzione di specifiche problematiche, cioè di questioni ben precise e delicate. Se fosse generico o indeterminato nella durata, infatti, l'incarico stesso equivarrebbe ad un accrescimento surrettizio delle competenze e degli organici dell'ente;

3) impossibilità di adeguato o tempestivo assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente, o per insufficienza numerica del personale in dotazione o per mancanza della necessaria professionalità del personale disponibile;

4) adeguata motivazione del provvedimento di conferimento dell'incarico, al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti in parola;

5) proporzionalità degli esborsi connessi all'incarico rispetto ai vantaggi conseguibili dall'ente.

Qualora manchi anche una sola delle condizioni, per i giudici contabili l'incarico è da considerarsi illecito ed il compenso ad esso correlato costituirebbe ingiusto depauperamento delle pubbliche finanze.

La previsione del comma 6 dell'articolo 110 è quindi letta dal giudice contabile esclusivamente come una norma che fissa i presupposti e le modali-

tà essenziali (regolamento, obiettivi, termine, alto contenuto di professionalità) per il legittimo conferimento dell'incarico, presupposti e modalità che non sono tuttavia sufficiente garanzia della liceità dello stesso se, nel concreto, il conferimento risulti elusivo dello spirito della norma.

Proprio per questo l'ossequio meramente formale della anzidetta disciplina non è in grado di legittimare l'elusione dei principi che la Corte dei Conti, già prima della sentenza commentata, aveva enucleato e che in quella sede si è sostanzialmente limitata a ribadire con particolare vigore.

Particolarmente importante è evidenziare l'illiceità della previsione di incarichi di durata eccessivamente lunga in rapporto agli obiettivi dichiarati, e ciò sia in maniera diretta, che in maniera indiretta (mediante ripetuti rinnovi o proroghe): per questo motivo pare estremamente rischiosa la configurazione del rapporto ingenerato con gli stessi come collaborazione coordinata e continuativa, la quale implica pur sempre quel concetto di durata protratta nel tempo che i giudici contabili trovano incompatibile con il lecito affidamento all'esterno della struttura di determinate funzioni.

Dai surricordati principi si deduce anche che la delimitazione degli obiettivi, che è elemento che concorre a circoscrivere il contenuto della prestazione, non esime da responsabilità se gli obiettivi rientrano comunque nell'attività gestionale ordinaria eseguibile dai titolari degli uffici, il che comporta la necessità di rigorosa motivazione, sia in relazione alla accertata carenza di figure interne, sia in ordine alla obiettiva qualificazione degli esperti.

In tutti i casi appare imprescindibile che l'ente si doti di uno strumento regolamentare agile, ma contenente gli essenziali criteri di disciplina delle modalità di esercizio del potere di scelta, nella consapevolezza che sarà principalmente alla luce di questo che sarà letta non solo la legittimità ma, anche, la liceità della scelta operata.



**OGGETTO:  
REGOLAMENTO DISCIPLINANTE  
IL CONFERIMENTO DI INCARICHI  
A SOGGETTI ESTERNI  
ALL'AMMINISTRAZIONE.**

**LA GIUNTA COMUNALE**

PREMESSO che l'articolo 52, comma 67, della legge 28.12.2001, n. 448, prevede che, al fine del migliore utilizzo delle risorse umane per i compiti istituzionali delle amministrazioni di appartenenza, gli incarichi di cui all'articolo 53, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, possono essere conferiti dalle pubbliche amministrazioni, sulla base dei criteri di cui al comma 5 del medesimo articolo 53 ed entro limiti prefissati dalla amministrazione competente, anche a soggetti estranei all'amministrazione, in possesso, oltre che dei requisiti professionali richiesti per l'espletamento dell'incarico, dei requisiti generali per l'accesso agli impieghi civili delle pubbliche amministrazioni indicati nell'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, come sostituito dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 1996, n. 693, e che, in tal caso, vengono stabilite le modalità per assicurare il necessario collegamento funzionale, ed i connessi obblighi, tra l'amministrazione ed i soggetti estranei alla stessa, chiamati a fare parte degli organismi collegiali;

RILEVATO che, in base a quanto stabilito dal comma 5 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, il conferimento degli incarichi è disposto dagli organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione;

RILEVATO, altresì, che il comma 3 dell'art. 2 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, e successive modifiche ed integrazioni, richiamato dal comma 67 dell'art. 52 della l. n. 448/2001, stabilisce che non possono accedere agli impieghi coloro che siano esclusi dall'elettorato politico attivo e coloro che siano stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione per persistente insufficiente rendimento, ovvero siano stati dichiarati decaduti da un impiego statale, ai sensi dell'art. 127, primo comma, lettera d) del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3;

RICHIAMATA la deliberazione di consiglio comunale n. ...., del ..... esecutiva a termini di legge, con la quale venivano approvati i criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 267/2000, provvedimento che, al punto ...) del dispositivo, enuncia i criteri per la disciplina, da parte della giunta comunale e nell'ambito del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, del ricorso a professionalità esterne;

VISTO il testo di regolamento allegato alla presente deliberazione *sub A)*, tendente a disciplinare il conferimento di incarichi a soggetti esterni a questa amministrazione e ritenuto lo stesso meritevole di approvazione, in quanto rispettoso degli anzidetti criteri;

DATO ATTO che lo schema di regolamento è stato preventivamente comunicato alle parti sindacali, con nota prot. ..., in data .....

VISTO il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

VISTO l'art. 110, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000;

VISTO lo statuto di questo ente;

VISTA la circolare del Ministero dell'interno 4 marzo 2002, n. 1;

RITENUTA la propria competenza in materia, ai sensi di quanto previsto all'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000;

CON VOTI favorevoli unanimi espressi in forma palese con le modalità previste dallo statuto;

## DELIBERA

- 1) di approvare l'allegato *sub A*) testo di regolamento, inteso a disciplinare i criteri per il conferimento di incarichi di collaborazione esterna, in aderenza a quanto previsto all'art. 52, comma 67, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e all'art. 110, comma 6, del t.u.e.l.;
- 2) di comunicare in elenco la presente deliberazione ai capigruppo consiliari, contestualmente alla pubblicazione;
- 3) di comunicare, altresì, copia delle presente deliberazione, a conseguita esecutività della stessa, ai responsabili degli uffici e dei servizi, per ottemperanza.

### ALLEGATO SUB A)

#### ART. 1 – OGGETTO DEL REGOLAMENTO

1. Il presente regolamento, in ottemperanza a quanto previsto all'articolo ... dello statuto di questo ente, disciplina i criteri per il conferimento di incarichi di collaborazione a soggetti esterni all'amministrazione, in applicazione di quanto stabilito all'art. 52, comma 67, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e all'art. 110, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000.

#### ART. 2 – PRESUPPOSTI E CONDIZIONI PER IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI

Gli incarichi disciplinati nel presente regolamento possono essere affidati esclusivamente in relazione a problematiche di pertinenza dell'ente e con carattere di temporaneità, nella ricorrenza dei seguenti casi:

- a) nel caso in cui manchino le corrispondenti professionalità nell'ambito della struttura burocratica dell'ente, ossia nel caso in cui il contenuto dell'incarico abbia natura di specifica specializzazione professionale ed esuli dai compiti d'istituto propri del personale dipendente di cui l'ente è dotato, con esclusione della possibilità di conferire incarichi per compiti coincidenti con funzioni amministrative elementari e generiche;
- b) nel caso in cui le attività oggetto dell'incarico, aven-

te contenuto di specifica specializzazione, benché astrattamente compreso nei compiti d'istituto del personale di cui l'ente risulti dotato, non possano essere espletate da detto personale senza che venga arrecato grave nocumento allo svolgimento di altri compiti di istituto, aventi pari carattere di essenzialità, in presenza di specifiche, eccezionali e transitorie circostanze di fatto collegate a carenze d'organico, da attestarsi puntualmente nel contesto del provvedimento di incarico.

Il conferimento dell'incarico sulla base dei presupposti indicati al precedente comma 1 non può in nessun caso essere disposto in violazione dell'obbligo a carico dell'ente di svolgere ordinariamente le proprie funzioni tramite personale dipendente.

Della ricorrenza dei presupposti di cui al precedente comma 1 deve essere espressamente dato atto in sede di motivazione del provvedimento finalizzato al conferimento dell'incarico.

Gli incarichi di cui al presente regolamento non possono essere conferiti in violazione di quanto previsto all'articolo 19, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Del rispetto di tale norma deve essere dato espressamente atto nel contesto della motivazione del provvedimento di incarico.

È vietato fare ricorso ad incarichi a soggetti esterni quando ciò possa dar luogo ad illegittime duplicazioni, non solo in relazione a funzioni proprie degli organi burocratici dell'ente, ma anche in relazione a precedenti incarichi conferiti ad altri soggetti esterni aventi contenuto identico o simile, in corso di espletamento.

#### ART. 3 – INCARICHI AD ALTO CONTENUTO DI PROFESSIONALITÀ

1. Agli effetti del presente regolamento, si intendono ad alto contenuto di professionalità quegli incarichi, non coincidenti, quanto a contenuto, con le funzioni rientranti nelle competenze professionali proprie del personale dell'ente e strettamente funzionali al perseguimento di specifici obiettivi indicati nel programma politico dell'amministrazione, che implicino il possesso dei seguenti requisiti

(debitamente evidenziati nel *curriculum* da acquisire in atti) in capo alla persona da incaricare:

a) approfondita conoscenza di una disciplina tecnica o amministrativa di contenuto complesso, a carattere specialistico o multidisciplinare, che presupponga aggiornamento e formazione continui e qualificata esperienza professionale di apprezzabile durata;

b) oppure: approfondita conoscenza di una disciplina tecnica o amministrativa di contenuto complesso, unita a esperienza gestionale e organizzativa maturata in specifico ambito funzionale della pubblica amministrazione per un significativo periodo di tempo;

c) oppure: possesso di particolare qualificazione tecnica, non agevolmente reperibile nel mercato del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

#### **ART. 4 – REQUISITI SOGGETTIVI PER IL CONFERIMENTO DELL'INCARICO**

I soggetti da incaricare, oltre al possesso degli specifici requisiti professionali richiesti in relazione al singolo incarico, devono:

a) possedere i requisiti generali indicati nell'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, come sostituito dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 1996, n. 693 e, precisamente:

1. non essere stati esclusi dall'elettorato politico attivo;

2. non essere stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione per persistente insufficiente rendimento;

3. non essere stati dichiarati decaduti da un impiego statale, ai sensi dell'art. 127, primo comma, lettera d) del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3;

b) non ricadere nelle condizioni di incompatibilità previste dall'art. 25 della legge 23 dicembre 1994, n. 724;

c) non versare in altra condizione di incompatibilità prevista dall'ordinamento, in relazione allo specifico contenuto dell'incarico.

La sussistenza dei requisiti indicati al precedente comma dovrà essere attestata a cura della persona da incaricare mediante ricorso alle dichiarazioni previste agli articoli 46 e 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Dell'acquisizione in atti dell'anzidetta dichiarazione dovrà essere espressamente dato atto nel contesto del provvedimento di incarico.

#### **ART. 5 – INCARICHI A DIPENDENTI DI ALTRA AMMINISTRAZIONE**

Gli incarichi di cui al presente regolamento possono essere conferiti a dipendenti di altra amministrazione. In tal caso il provvedimento di incarico deve essere preceduto, a termini di quanto previsto all'art. 53, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, da autorizzazione scritta resa dai competenti organi dell'amministrazione di appartenenza.

Gli incarichi di cui al precedente comma possono essere conferiti esclusivamente con motivato riferimento alla mancanza di idonee figure all'interno dell'ente e alla necessità di attingere a soggetti muniti di professionalità ed esperienza specifiche, relative ad un determinato settore di attività, reperibili soltanto nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. La formulazione della richiesta di autorizzazione compete al dirigente del competente servizio.

Nella richiesta di autorizzazione sono specificati dettagliatamente il contenuto dell'incarico e la durata iniziale e finale dello stesso, il compenso previsto, nonché, laddove possibile, l'impegno in termini di tempo richiesto, in modo tale da consentire all'amministrazione destinataria della richiesta di esprimere una approfondita ed adeguata valutazione della compatibilità dell'incarico con le funzioni istituzionali rese dal dipendente presso di essa.

L'incarico è perfezionato anche nella fattispecie disciplinata nel presente articolo con la sottoscrizione di un disciplinare d'incarico ed è espletato dall'incaricato al di fuori dell'ordinario orario di lavoro reso presso l'ente di provenienza.

**ART. 6 – INDIVIDUAZIONE DEI SOGGETTI DA INCARICARE**

Gli incarichi di cui al presente regolamento vengono conferiti a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto della disciplina comunitaria e di quanto previsto nel d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 in materia di appalti pubblici di servizi. Essi sono di norma conferiti, fatto salvo quanto previsto al precedente articolo 5 e al successivo comma 5 del presente articolo, previa pubblicazione di apposito avviso contenente, oltre ai requisiti soggettivi richiesti in capo alla persona da incaricare, i criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento dell'incarico individuati nel rispetto di quanto previsto al successivo articolo 7 del presente regolamento.

Salvo che la legge disponga altrimenti, l'avviso di selezione viene obbligatoriamente pubblicato all'albo pretorio dell'ente ed inoltre, sul sito Internet dell'ente e, per estratto, sul Bollettino Ufficiale della regione. Nell'avviso di cui al precedente comma 1 sono indicati: le professionalità richieste, i requisiti per l'accesso, le procedure ed i criteri che verranno applicati per l'espletamento della selezione, il termine per la presentazione dei *curricula*, gli elementi essenziali dell'incarico.

La selezione preordinata all'individuazione del soggetto da incaricare è espletata di norma dal dirigente responsabile di servizio.

Esclusivamente nel caso in cui la valutazione presupponga conoscenze specifiche non possedute dal responsabile di servizio, la selezione è espletata da apposita commissione di esperti, nominata con decreto del dirigente responsabile di servizio e presieduta da detto dirigente.

Nei casi disciplinati al precedente articolo 3 del presente regolamento, la scelta del soggetto da incaricare può essere effettuata, fatto salvo il rispetto delle normative richiamate al precedente comma 1, direttamente e senza previa pubblicazione di avviso di selezione, con l'obbligo di motivare, da parte del capo dell'amministrazione, in ordine ai requisiti di professionalità, esperienza e capacità professionali posseduti dal soggetto da incaricare, come desumibili

dal *curriculum* professionale (da acquisire comunque in atti preventivamente al conferimento dell'incarico), che hanno determinato la scelta del soggetto in questione, nonché in ordine alla stretta relazione di strumentalità intercorrente tra gli stessi e il raggiungimento di specifici obiettivi indicati nel programma dell'amministrazione.

**ART. 7 – CRITERI PER IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI**

Il conferimento degli incarichi ai sensi del precedente articolo 6, comma 1, ha luogo nel rispetto dei seguenti criteri, ai quali l'avviso di selezione dovrà attribuire uno specifico punteggio, eventualmente da ripartire in sottocategorie:

- a) precedenti esperienze professionali maturate (da valutare sia in ordine al numero che alla durata delle stesse) in settore di attività identico o analogo per contenuto al contenuto dell'incarico da svolgere, con possibilità di attribuire punteggio superiore a esperienze professionali maturate presso altre pubbliche amministrazioni solo se tale circostanza risulti effettivamente maggiormente qualificante, in relazione allo specifico contenuto dell'incarico;
- b) titoli di studio e professionali posseduti;
- c) pubblicazioni in materie pertinenti al contenuto dell'incarico.

**ART. 8 – PROVVEDIMENTO DI CONFERIMENTO DELL'INCARICO**

La scelta del soggetto da incaricare, relativamente agli incarichi di cui all'art. 3, ha luogo, a termini di quanto previsto all'art. 50, comma 10, del d.lgs. n. 267/2000, mediante motivato decreto del capo dell'amministrazione, cui fa seguito la determinazione a contrattare adottata dal dirigente responsabile del competente servizio, con la quale vengono indicati gli elementi di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 267/2000 e viene impegnata la spesa necessaria; negli altri casi, la scelta del soggetto da incaricare ha luogo direttamente mediante motivata determinazione del responsabile del competente servizio.

Con il provvedimento di determinazione a contrat-



tare sono dettagliatamente individuati:

- a) l'oggetto dell'incarico;
- b) i risultati da conseguire nell'espletamento dello stesso, le modalità e i tempi di verifica degli stessi;
- c) la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati;
- d) i termini iniziale e finale per l'espletamento dell'incarico;
- e) le modalità dell'espletamento dell'incarico;
- f) i compensi da corrispondere e i termini per i pagamenti;
- g) le penalità;
- h) le cause e le formalità previste per l'anticipata risoluzione dell'incarico;
- i) le modalità di collegamento funzionale dell'incarico con le strutture burocratiche dell'ente.

Il conferimento degli incarichi disciplinati dal presente regolamento non può comportare l'esercizio di poteri gestionali, salvo che specifiche norme di legge, anche successive all'emanazione del presente regolamento, non dispongano espressamente altrimenti, in relazione a determinate figure professionali.

Non è consentito l'inserimento, nel contesto della convenzione, di clausole che comportino per l'incaricato l'obbligo di rispettare l'orario di lavoro vigente per il personale comunale, la subordinazione gerarchica agli organi di gestione e qualsiasi altra clausola che comporti l'inserimento nell'organizzazione burocratica dell'ente.

Il conferimento dell'incarico ha luogo mediante sottoscrizione di convenzione-disciplinare riportante le clausole indicate al precedente comma 2.

#### **ART. 8 – INCARICHI DI CONSULENZA**

Gli incarichi di consulenza devono dar luogo a pareri o studi resi in forma scritta.

#### **ART. 9 – PROROGA E RINNOVO DEGLI INCARICHI**

La proroga o il rinnovo degli incarichi hanno carattere di eccezionalità. Essi sono disposti esclusivamente per iscritto, con puntuale motivazione in relazio-

ne alle circostanze che ne hanno determinato il ricorso.

La proroga e il rinnovo possono aver luogo, nella ricorrenza delle circostanze di eccezionalità di cui al precedente comma 1, per una sola volta. Esse comportano l'applicazione delle medesime pattuizioni contenute nell'originaria convenzione, comprese quelle relative al corrispettivo.

#### **ART. 10 – NORMA FINALE E DI RINVIO**

Resta fermo l'obbligo inderogabile del rispetto delle normative europea e nazionale in materia di appalti pubblici di servizi, nonché della speciale disciplina prevista dalle norme legislative e regolamentari in materia di incarichi nel settore dei lavori pubblici.