



Comune di Palermo

Ufficio di Gabinetto del Sindaco

Palermo, della Spazio, Piazza, Palazzo 19133, Palermo tel. 091 746.2361-746.2365

Estensore D.ssa Anna Pignataro

Prot.n.: 3026 - 11-4-2006

All.n.:

Ai Sigg. Capi Area

Ai Sigg. Dirigenti Coordinatori di Settore

Ai Sigg. Dirigenti Responsabili di Uffici
Autonomi

E, p.c.

Ai Signori Assessori

Al Sig. Vice Segretario Generale

Al Collegio dei Revisori

LORO SEDI

OGGETTO: gli incarichi esterni dopo la sentenza della Corte costituzionale 14 novembre 2005, n.417 e la legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n.266, art.1, commi 9, 12, 56, 64, 166-173).

L'istituto degli incarichi esterni si conferma, ancora una volta, lungi dal trovare un assetto giuridico stabile, quantomeno nel medio periodo, così come dimostrano i recenti interventi in materia del legislatore, della Corte Costituzionale e della Corte dei Conti.

Per chiarezza, va subito detto che le problematiche sollevate e che hanno refluenze sull'azione amministrativa di questo ente, sono sintetizzabili nei seguenti quesiti:

1 Esiste ancora il limite annuale di spesa per il conferimento di incarichi esterni di studio, ricerca e consulenza da parte degli enti locali?

2 Sono stati modificati i requisiti di legittimità sostanziali (in sintesi: rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione, specificità e temporaneità dell'incarico, impossibilità di procurarsi le utilità all'interno della propria organizzazione accertata attraverso una reale ricognizione, esistenza di un'adeguata motivazione delle scelte, proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione) e procedurali (obblighi di comunicazione agli organi interni di controllo ed alla Corte dei Conti) dei provvedimenti di conferimento di incarico per studio, ricerca e consulenza? In particolare, i provvedimenti di incarico a soggetti esterni per studio, ricerca e consulenza sono ancora soggetti alla valutazione del Collegio dei Revisori (requisito procedurale) ai fini della successiva trasmissione alla Corte dei Conti?

E' opportuno, pertanto, prima di fornire nuove direttive agli uffici per il corretto ed uniforme conferimento di incarichi a soggetti esterni, puntualizzare quale sia l'assetto normativo rispetto al quale gli ultimi interventi legislativi e giurisprudenziali esplicano i loro effetti giuridici, con precise refluenze, anche di natura organizzativa, per quest'amministrazione.

Per semplificare, si indicano tre fasi dell'evoluzione normativa nella materia *de qua*, così denominate.

- 1) fase della vigenza del Decreto Legge n.168, 12 luglio 2004, recante "interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica" (c.d. Decreto Taglia Spese), convertito con modifiche dalla legge 30 luglio 2004, n.191.

L'art. 1, commi 9, 10 ed 11, disciplinava specificamente la materia dei conferimenti di incarichi ad alto contenuto di professionalità e delle consulenze a soggetti esterni all'amministrazione fissando un puntuale limite di spesa annuale e precisi requisiti di legittimità; stabiliva, tra l'altro, che tali incarichi dovessero essere preventivamente comunicati agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. A questa fase fa riferimento la direttiva emanata dall'Ufficio di Gabinetto in data 11 novembre 2004 (prot.n.8652).

2. fase dell'entrata in vigore dell'art.1, commi 11 e 42 della legge 30 dicembre 2004, n.311 (legge finanziaria 2005).

In merito a tali norme si sono espresse le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, in sede di controllo, con la deliberazione 15 febbraio 2005, contenente linee di indirizzo e criteri interpretativi in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza, ove è detto, tra l'altro, che: *"Le disposizioni dei commi 9 e 11 dell'articolo 1 della legge n. 191/2004 hanno cessato di essere in vigore il 31 dicembre 2004 e sono state sostituite, a decorrere dal 1 gennaio 2005, dall'articolo 1, commi 11 e 42, della legge 30 dicembre 2004, n. 311."*

Al fine di conformare l'azione amministrativa alla nuova disciplina, che, si ribadisce, aveva integralmente sostituito quella del decreto taglia spese, è stata diffusa da questo ufficio una direttiva di aggiornamento (nota prot.n.6032 del 4 luglio 2005) della precedente già citata, con la quale, dopo breve disamina delle modifiche normative introdotte, è stato ridisegnato, nelle sue fasi, il procedimento di conferimento degli incarichi di collaborazione.

3. fase attuale di vigenza della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006).

In forza del combinato disposto dei commi 9 e 12 dell'art.1, la legge finanziaria 2006 introduce un nuovo limite massimo alla spesa annua per incarichi di ricerca, studio o consulenza conferiti dalle amministrazioni pubbliche ma ne sancisce espressamente la non applicabilità agli enti locali.

La risposta ai quesiti posti deve necessariamente essere formulata alla luce della sentenza della Corte Costituzionale 14 novembre 2005, n.417, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.1, commi 9, 10, 11 del decreto legge 12 luglio 2004, n.168, nella parte in cui si riferisce alle Regioni ed agli Enti Locali.

La Corte Costituzionale, infatti, abrogando le citate disposizioni del decreto taglia spese, ha ribadito il principio costantemente affermato dalla propria pregressa giurisprudenza - sentenze n.376 del 2003 e nn.4, 36 e 390 del 2004 - *"per cui le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non*

costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art.119 Cost."

Tale decisione assume una rilevanza particolare per la corretta interpretazione delle leggi che si sono succedute nella materia in argomento, non soltanto perché esprime un orientamento già consolidato della Corte circa l'ampiezza dell'autonomia finanziaria, costituzionalmente garantita, degli enti locali, ma anche perché individua precisamente la *ratio* dei commi 9, 10, e 11 dell'art.1 del decreto taglia-spese, che rappresenta la norma capostipite sulla quale poi è stata via via modellata la disciplina dei conferimenti di incarichi esterni dalle leggi finanziarie del 2005 e del 2006.

Ne consegue che, per superare la contraddittorietà del tenore letterale delle leggi finanziarie succedutesi nel tempo, l'unica soluzione possibile è quella della interpretazione logico-sistematica e finalistica secondo le indicazioni della Corte Costituzionale.

La tesi che si sostiene è così articolata.

La *ratio* e l'impostazione generale del testo delle disposizioni della legge finanziaria 2005 (art.1, commi 11 e 42) sono identiche a quelle delle norme sugli incarichi introdotte dal decreto taglia-spese, (tant'è che la Corte dei Conti aveva sostenuto la successione di leggi per identità di materia, cfr.delib.15/02/2005 sopra citata), e poi cancellate dall'ordinamento giuridico, con effetto retroattivo, dalla Corte Costituzionale per contrasto con il principio, costituzionalmente garantito, della autonomia finanziaria degli Enti Locali: ne deriva, dunque, il sostanziale contrasto, con il medesimo sistema, anche delle disposizioni della legge finanziaria 2005, art. 1, commi 11 e 42.

Di tale contraddizione ha, ovviamente, preso atto il legislatore che, con la finanziaria 2006, ha introdotto nuovi limiti di spesa in materia di incarichi esterni (art.1, comma 9) dichiarandoli però espressamente non applicabili agli enti locali (art.1, comma 12). Ne consegue, quindi, l'abrogazione implicita, per incompatibilità, dei commi 11 e 42 dell'art.1 della legge finanziaria 2005.

Sull'abrogazione, nei confronti delle Regioni e degli Enti Locali, dell'art.1, commi 11 e 42 per incompatibilità tra la disciplina della legge finanziaria 2005 e quella della legge finanziaria 2006 si è espressa, peraltro, anche la Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, con la deliberazione del 17 febbraio 2006, contenente le "linee guida per l'attuazione dell'art.1, comma 173 della legge n.266 del 2005 (legge finanziaria del 2006).

Ciò posto, la risposta al **primo quesito** (esiste ancora il limite di spesa annuo per il conferimento di incarichi esterni di studio, ricerca e consulenza da parte degli enti locali?), non può che essere negativa: non esiste più alcun vincolo finanziario alla spesa per il conferimento di incarichi esterni.

Nella formulazione della risposta al **secondo interrogativo**, vanno tenuti distinti i requisiti sostanziali da quelli procedurali.

Per quanto concerne i **requisiti sostanziali** dei provvedimenti di incarico, va subito detto che la successione di leggi sopra commentata non ha apportato loro alcuna modificazione.

Giova ricordare, infatti, che secondo la **costante e rigorosa giurisprudenza della Corte dei Conti**, la loro carenza o insufficienza determina senz'altro la responsabilità amministrativa e contabile.

Per l'esame approfondito di tali presupposti, con puntuali richiami alle fonti normative che li contemplano ed alla giurisprudenza, ormai consolidata, che ne chiarisce gli ambiti di applicabilità, si rinvia alla precedente **direttiva n.8651 del 2004**, in particolare ai **paragrafi 2), 3) e 4)**.

Resta infine da chiarire se i provvedimenti di incarico a soggetti esterni per studio, ricerca e consulenza sono ancora soggetti al **requisito procedurale** della valutazione del Collegio dei Revisori ai fini della successiva trasmissione alla Corte dei Conti.

La risposta non può che essere negativa per le seguenti ragioni.

Nella motivazione della citata **sentenza n.147/2005 della Corte Costituzionale**, si legge *"dalla dichiarazione di incostituzionalità dei suddetti vincoli di spesa consegue l'incostituzionalità delle altre norme dei commi 9, 10, 11 censurati, le quali presuppongono tali vincoli (prevedendo eccezioni allo loro applicabilità), o sono strumentali rispetto ad essi (disciplinando adempimenti consequenziali controlli, obblighi di motivazione o informazione, o prevedendo fattispecie di responsabilità disciplinare ed erariale per la loro violazione)."*

Questo passo è molto importante ai fini dell'interpretazione secondo la *ratio legis* non soltanto delle norme oggetto del sindacato di costituzionalità ma anche delle successive e corrispondenti della legge finanziaria 2005.

Il giudice costituzionale evidenzia la strumentalità e la funzione di garanzia circa il concreto rispetto del limite di spesa, degli obblighi di comunicazione dei provvedimenti di incarico alla Corte dei Conti, previa acquisizione della valutazione del Collegio dei Revisori dell'ente.

In altre parole, l'appesantimento delle procedure di controllo interno, che passa anche attraverso l'imposizione di un obbligo di motivazione ancora più pregnante e specifico rispetto al più generale obbligo di motivazione posto per qualsiasi provvedimento amministrativo, è finalizzato direttamente a garantire il rispetto del vincolo finanziario; venuto meno tale vincolo cade il presupposto per il controllo interno *ad hoc* sull'atto di incarico da parte del Collegio dei Revisori ed il susseguente della Corte dei Conti e perde di significato giuridico il richiamo specifico alla responsabilità amministrativa e disciplinare per l'omissione di tale controllo.

Questa argomentazione avvalorava ulteriormente la tesi secondo la quale si deve ritenere incompatibile con l'attuale assetto normativo e, dunque, implicitamente abrogato, il comma 42 dell'art.1 della legge finanziaria 2005.

Con la caducazione del comma 42, viene meno l'obbligo della valutazione sul singolo provvedimento di incarico da parte del Collegio dei Revisori e l'obbligo della trasmissione alla Corte dei Conti.

In senso conforme, peraltro, si è espresso il Collegio dei Revisori con nota n.67 del 1 marzo 2006 inviata alla Direzione Generale.

CONCLUSIONI

Premesso che resta sempre fermo il principio giurisprudenziale "indiscusso" secondo il quale l'ente pubblico deve attendere alle proprie funzioni utilizzando le risorse organizzative di cui è dotato - cosicché il ricorso a consulenze esterne è da ritenersi misura eccezionale, alla luce delle nuove norme introdotte dalla legge finanziaria 2006, delle direttive formulate dalla Corte dei Conti, dal Dipartimento della Funzione Pubblica e degli orientamenti giurisprudenziali consolidati, è opportuno modificare ed integrare la nota circolare n. 6032 del 04-07-2005, intitolata "gli incarichi esterni dopo la legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, commi 11 e 42)." nella parte relativa alla disciplina de "IL PROCEDIMENTO DI CONFERIMENTO DELL'INCARICO DI COLLABORAZIONE", che risulta conseguentemente così sostituita ed aggiornata:
"Il procedimento di conferimento dell'incarico di collaborazione si articola nelle seguenti

fasi:

1. AVVIO DEL PROCEDIMENTO: l'avvio del procedimento di conferimento di incarico è curato dal **Dirigente Coordinatore di Settore o di Ufficio Autonomo** al quale è riferibile l'**obiettivo determinato** che l'Amministrazione intende perseguire. Va, quindi, preliminarmente individuato dal Dirigente l'**atto di indirizzo politico** ed il relativo obiettivo da raggiungere nonché i corrispondenti **tempi di attuazione** (cfr. direttiva n.8652/2004 p.9, 10, 11, 12.).
2. ISTRUTTORIA: In questa fase, l'attività svolta dall'ufficio proponente e dagli altri uffici interessati è mirata all'**accertamento in concreto della sussistenza dei requisiti sostanziali di legittimità di conferimento dell'incarico** ed all'**individuazione esatta della professionalità necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo**. In particolare andrà verificata in concreto l'assenza o l'insufficienza di personale adeguato all'interno dell'area di riferimento ed (NOVITA', vedi dopo) in tutte le altre aree in cui si articola l'organizzazione dell'amministrazione (cfr. direttiva n.8652/2004 p.12, 13.).

A tal fine deve essere inviata una **nota di richiesta di informazione** a tutti i Capi Area, nella quale deve essere esattamente tracciato il **profilo professionale richiesto** (laurea specifica, specializzazioni, abilitazioni, esperienze specifiche, etc.); ciascun Capo Area fornirà la risposta, con **valore di attestazione**, circa l'assenza o presenza del personale richiesto ed, in tale ultima ipotesi, si chiuderà il procedimento per l'incarico esterno e se ne avvierà uno nuovo per il trasferimento, temporaneo, del personale individuato.

Per i Settori o Uffici non compresi in alcuna Area, le attestazioni di cui sopra saranno rese congiuntamente dal Dirigente Coordinatore/Responsabile dell'Ufficio Autonomo e dal Referente in seno al Comitato di Direzione.

La diversa scelta procedimentale, rispetto alle precedenti direttive del 2004 e del 2005, che estende a tutte le aree la ricerca della presenza di personale dotato della professionalità specifica per il raggiungimento dell'obiettivo determinato, è stata sollecitata sia dalla Direzione Generale, sia dal Collegio dei Revisori, che hanno ritenuto preferibile una interpretazione diversa a seguito della valutazione dei dati di esperienza forniti dalla classe dirigenziale che ha dato applicazione concreta alle citate direttive. La precedente soluzione, peraltro, che limitava la verifica alla sola Area nella quale era incardinato l'ufficio procedente, è stata ritenuta, da alcuni, non conforme

all'orientamento della giurisprudenza contabile in materia.

Va, tuttavia, osservato che la precedente soluzione si fondava sul dato oggettivo delle dimensioni organizzative del Comune di Palermo, che indiscutibilmente è una delle più grandi città d'Italia. La molteplicità delle funzioni e dei servizi da rendere alla cittadinanza sono distribuiti su 8 Aree, suddivise in circa 40 Uffici Autonomi o Settori a loro volta articolati in un elevato numero di servizi dirigenziali ed uffici, oltre gli uffici di staff al Sindaco, agli altri Organi Istituzionali ed al Direttore Generale.

Il personale di ruolo in servizio è di circa 6.000 unità e la professionalità posseduta dalla maggior parte dei dipendenti è di livello medio; soltanto i Dirigenti ed il Funzionari posseggono diplomi di laurea ed altre specializzazioni, ed il loro numero è pari, rispettivamente, a 113 unità - di cui 5 assunti con contratto a tempo determinato - e 384 unità, dato complessivo senza distinzione tra le diverse specializzazioni.

La mobilità interna è piuttosto limitata, poiché è ostacolata da diversi fattori: per il personale delle qualifiche inferiori, ciò è dovuto all'anzianità posseduta che accentua la scarsa propensione al cambiamento; per i funzionari, è il loro numero limitato a scoraggiarne i trasferimenti, costituendo questi l'elemento di stabilità nella gestione dell'azione amministrativa a fronte della temporaneità degli incarichi dirigenziali, soggetti a periodiche e ravvicinate rotazioni.

In ordine, poi, alle tipologie di professionalità possedute dal personale comunale, va osservato che soltanto negli ultimi anni si è dato avvio alla variazione dei vecchi profili professionali mediante l'introduzione di nuove professionalità certamente più adeguate ai nuovi compiti affidati agli enti locali ed alle nuove logiche di gestione manageriale ed informatizzata delle pubbliche amministrazioni.

La stessa semplificazione dei procedimenti amministrativi è controbilanciata, in negativo, dall'allargamento dei nuovi compiti attribuiti agli enti locali in forza del principio di sussidiarietà. Ne consegue il completo assorbimento delle professionalità più elevate (Dirigenti e Funzionari) nella gestione delle risorse umane e finanziarie attribuite per la realizzazione degli obiettivi annuali fissati dalla classe politica.

Ne discende, ancora, che la soluzione dell'attribuzione di incarichi di studio, ricerca, consulenza o altro, a risorse interne dotate di elevata professionalità, connessi ad obiettivi temporanei e specifici ulteriori rispetto a quelle già affidati, magari inerenti ad aree di attività diverse da quella nella quale si svolge l'attività d'istituto, comporterebbe, in

pratica, un aggravio di attività non sostenibile e non produttore sotto il profilo della resa di una performance efficiente ed efficace.

In altre parole, la complessità organizzativa dell'amministrazione e la tipologia dei profili professionali presenti, escludono oggettivamente la sufficienza di professionalità da utilizzare per incarichi ulteriori rispetto a quelli ordinari.

Di fronte a tale situazione, concreta ed evidente, si era ritenuto, ragionevolmente, di non estendere la ricerca di professionalità oltre l'area di riferimento, nella consapevolezza della impossibilità pratica di utilizzare l'eventuale professionalità interna astrattamente adeguata (Dirigente/Funzionario) se non al costo di esonerarla dai compiti ed obiettivi precedentemente assegnati.

La stessa giurisprudenza contabile, peraltro, ha recentemente ammesso la legittimità dell'accertamento circa l'assenza di professionalità interne limitato addirittura a singoli uffici, ritenendo rispettato tale requisito anche in presenza di professionalità interna, analoga a quella del soggetto esterno incaricato, in servizio presso altro ufficio della medesima amministrazione (Corte dei Conti, sez. giur. Regione Umbria, sentenza 21 dicembre 2005, n.447)¹.

E' interessante osservare come la citata giurisprudenza riferisca il requisito della "insufficienza organizzativa" all'intera struttura dell'ente ovvero al singolo ufficio in base alla natura eccezionale o ordinaria della esigenza che l'incarico esterno è destinato a sopperire.

Ciononostante, recependo le istanze manifestate dalla Dirigenza per una rigorosa applicazione letterale dei dati normativi, quest'Amministrazione ritiene di dovere modificare la propria scelta nel senso della ricerca della professionalità specifica all'interno di tutte le aree, così come sopra illustrato.

Nella motivazione della sentenza della Corte dei Conti ultima citata, inoltre, a proposito della distinzione tra collaborazioni coordinate e continuative ed incarichi esterni si fa espresso richiamo alla lettera circolare² proveniente dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, Servizio per il trattamen

¹ Su www.lexitalia.it

² su www.funzionepubblica.it

2005, con la quale si interpretano le disposizioni dei commi 11 e 42 della legge finanziaria 2005 in materia di incarichi esterni.

Va subito detto che, ferma restando l'abrogazione implicita di tali norme (vedi sopra), le argomentazioni elaborate dagli uffici della Funzione Pubblica mantengono il loro interesse per quanto concerne la ricostruzione interpretativa di portata generale degli istituti giuridici tuttora vigenti.

Sulla confusa linea di confine tra le collaborazioni coordinate e continuative e gli incarichi esterni, rilevante ai fini della disciplina applicabile in sede di svolgimento del successivo rapporto di lavoro, posto che, comunque, i requisiti di legittimità ed i presupposti di applicabilità voluti dalla giurisprudenza contabile in sede di formalizzazione del provvedimento incarico sono identici, si spiega che gli incarichi di collaborazione esterna, classificati secondo la legge finanziaria 2005, in incarichi di studio, incarichi di ricerca ed incarichi di consulenza, hanno natura di prestazione occasionale, per quanto riguarda gli incarichi di studio e gli incarichi di ricerca, poiché si tratta "in genere di collaborazioni occasionali ben circoscritte nel contenuto e destinate ad esaurirsi in un breve lasso di tempo quali, appunto prestazioni occasionali".

Nell'ipotesi di incarico di consulenza, invece, chiarisce il Dipartimento della Funzione Pubblica, " (...) tale prestazione potrebbe identificarsi anche con la collaborazione coordinata e continuativa nella quale, pur in presenza di una prestazione riconducibile ad un ambito definito, questa sia destinata a protrarsi nel tempo, in maniera coordinata con i fini del committente, seppure in modo sostanzialmente autonomo.

Riassumendo, il criterio discrezionale che si desume, dunque, è semplice: tutti gli incarichi di collaborazione esterna hanno natura di lavoro autonomo; tuttavia, se hanno durata breve sono collaborazioni occasionali, se hanno durata prolungata nel tempo sono collaborazioni coordinate e continuative.

Tornando ai requisiti di legittimità da verificare in sede istruttoria, è bene ricordare che ai sensi dell'art.61 del vigente Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi: "(...) la scelta del soggetto, dovrà essere supportata dai seguenti requisiti:

- esperienza professionale fondata sull'esercizio della libera professione o c/o Enti pubblici e/o privati per almeno 5 anni.
- particolare e documentata qualificazione, comprovata da attività lavorativa o di consulenza svolta c/o operatori privati, enti pubblici o istituti di ricerca nel campo di attività al quale si riferisce l'incarico.

Andrà determinato anche il compenso da corrispondere. Come già detto nella direttiva n.8652/2004, il compenso deve essere commisurato alla durata delle prestazioni richieste, nonché alla natura e tipologia dell'incarico che s'intende affidare, facendo riferimento, laddove siano applicabili, alle tariffe dell'ordine professionale di appartenenza. Negli altri casi non potranno, comunque, essere superati i limiti previsti dalla legge e dal Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi per la retribuzione dei Dirigenti assunti con contratto a tempo determinato.

A tal proposito giova ricordare che la quantificazione del compenso è espressione dell'esercizio di un potere discrezionale che non può mai trascendere i **principi della trasparenza, ragionevolezza, imparzialità e proporzionalità** in forza dei quali va effettuato il bilanciamento tra l'equa remunerazione delle prestazioni professionali richieste ed i valori di economicità della gestione della cosa pubblica. E' superfluo sottolineare che l'esercizio di tale potere discrezionale è oggetto del sindacato del giudice contabile che chiederà al pubblico amministratore di provarne il legittimo esercizio. Alla luce di tali argomentazioni appare assai dubbia, peraltro, la legittimità di una determinazione forfetaria del compenso. La formale attestazione della congruità del compenso in rapporto alla tipologia della prestazione, alla complessità dell'attività ed alla durata dell'incarico da espletare sarà resa, a firma congiunta, dal Dirigente Coordinatore e del Capo Area;

Terminata l'istruttoria sui fatti sopra detti ed acquisita la documentazione richiesta ai Capi Area, il Dirigente Coordinatore o Responsabile di Ufficio Autonomo, chiederà con apposita nota al Sindaco, presso l'Ufficio di Gabinetto, l'indicazione del nominativo ed il curriculum vitae del soggetto prescelto.

In tale nota di richiesta, al fine di rendere possibile e legittima la scelta del Sindaco:

- sono individuati l'atto di indirizzo politico ed il relativo obiettivo gestionale da perseguire entro un tempo determinato e, conseguentemente, è determinata la durata dell'incarico;
- sono specificati i requisiti professionali che devono essere posseduti dal collaboratore;
- è data esauriente contezza dell'attività istruttoria svolta ed in particolare congrua motivazione circa l'impossibilità di ricorrere all'utilizzazione di personale interno all'amministrazione, con preciso richiamo alle attestazioni

rese dai Capi Area;

- è indicata e motivata l'entità massima ed attestata la congruità del compenso che potrà essere corrisposto, con indicazione dei parametri in base ai quali è stato determinato, salva la facoltà di successiva contrattazione per un importo minore con il soggetto prescelto;

3. REDAZIONE DELLA PROPOSTA DI DETERMINAZIONE SINDACALE di INCARICO. L'ufficio procedente, acquisito il nominativo ed il curriculum del soggetto prescelto dal Sindaco, redige la proposta di determinazione sindacale di incarico contenente un'adeguata motivazione circa gli accertamenti istruttori, la ponderazione degli interessi e la valutazione delle esigenze organizzative. In particolare la proposta deve rendere visibili i seguenti elementi essenziali :

1. l'atto di indirizzo politico ed il relativo obiettivo da raggiungere entro tempo determinato, nonché la durata dell'incarico;
2. tutti i requisiti professionali necessari per l'espletamento dell'incarico;
3. l'accertamento in concreto dell'impossibilità di procurarsi la professionalità all'interno della organizzazione comunale, documentata con le attestazioni dei Capi Area;
4. la proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e la utilità conseguita dall'amministrazione e, dunque, la sua congruità, che dovrà essere formalmente attestata dal Dirigente Coordinatore e dal Capo Area di riferimento dell'ufficio procedente.

Giova ribadire che tutti gli elementi essenziali devono essere presenti, documentati (mediante allegazione degli atti) e congruamente evidenziati nella motivazione del provvedimento di incarico.

La carenza di istruttoria circa l'effettiva sussistenza di tali elementi e/o il mancato richiamo degli stessi nella motivazione del provvedimento, invero, si traduce inevitabilmente nell'illegittimità del provvedimento "de quo", alla quale è correlata, per il dirigente procedente, la responsabilità amministrativa, eventualmente erariale, nonché

La carenza di istruttoria circa l'effettiva sussistenza di tali elementi e/o il mancato richiamo degli stessi nella motivazione del provvedimento, invero, si traduce inevitabilmente nell'illegittimità del provvedimento "de quo", alla quale è correlata, per il dirigente procedente, la responsabilità amministrativa, eventualmente erariale, nonché civile per risarcimento del danno nei limiti dell'art. 2126 del cod. civ. qualora l'incarico abbia dissimulato un rapporto di lavoro dipendente.

In particolare, per quanto concerne i requisiti generali per l'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione e quelli professionali, l'ufficio procedente applicherà le norme in materia di autocertificazione e dell'accertamento d'ufficio presso altre amministrazioni pubbliche.

A titolo esemplificativo, il tenore della determinazione sindacale di incarico potrebbe essere il seguente: "



COMUNE DI PALERMO
SETTORE/UFFICIO _____

DETERMINAZIONE SINDACALE N. _____ DEL _____

OGGETTO: INCARICO DI COLLABORAZIONE ESTERNA AD ALTO CONTENUTO DI
PROFESSIONALITA' DI (STUDIO, RICERCA, CONSULENZA/ALTRO) A.....
PER LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITA' CONNESSA AL (PIANO/PROGETTO/DIRETTIVA)
RIENTRANTE NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA ELETTORALE DEL SINDACO IN MATERIA DI
.....

Proposta di determinazione sindacale n. _____ del _____

IL SINDACO

LETTI gli articoli:

- 7, comma 6 del D.lgs.30/2001, n.165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", il quale stabilisce che *"per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata esperienza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione."*;
- 13, 1° comma della L.R.7/92, in materia di competenze del Sindaco nella Regione Siciliana, che rinvia dinamicamente all'art.51 della L.142/90 e successive modifiche ed integrazioni, come recepito nella Regione Siciliana, nonché agli Statuti ed ai Regolamenti comunali per quanto concerne criteri e modalità dell'attribuzione degli incarichi da parte del Sindaco;
- 110, comma 6, del D.lgs. 18 agosto 2000, n.267, "Testo Unico degli Enti Locali", il quale dispone che *"per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità."*;
- 46 del vigente Statuto Comunale, concernente le competenze del Sindaco, secondo il quale il Sindaco *"attribuisce e definisce (...) gli incarichi di collaborazione esterna"*;
- 61 del vigente regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, in materia di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità, ai sensi del quale *"per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il Sindaco può avvalersi di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità non reperibili fra le risorse esistenti nell'organico dell'Amministrazione comunale. Gli incarichi sono conferiti a termine, sulla base di un apposito disciplinare che definisce puntualmente le singole prestazioni richieste e le modalità con cui le stesse devono essere espletate, disciplinando in particolare la durata, luogo, oggetto delle prestazioni e relativo compenso"*.
- 1, commi 9 e 12 della legge 23 dicembre 2005, n.266, (legge finanziaria 2006);

LETTE, altresì,

le direttive dell'Ufficio di Gabinetto, n.8651 del 11 novembre 2004, n. 6032 del 04-07-2005, n.3026 del 11-11-2006, tutte in materia di collaborazioni esterne,

PREMESSO che, così come si evince dalla nota n.....dele relativi allegati (all.n.....);

il Dirigente ha dichiarato ed adeguatamente motivato l'urgenza ed improcrastinabilità di avviare l'attività di (...), per il raggiungimento dell'obiettivo

specifico e strategico di (...) da attuare entro il termine di (...), di cui al piano/progetto/direttiva/deliberazione/determinazione/nota dell'Assessore, (all.n....) e rientrante nell'ambito del programma elettorale del Sindaco in materia di (...);

conseguentemente, il Dirigente ha proceduto all'individuazione esatta della professionalità necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo sopra individuato, che risulta caratterizzata dal possesso dei seguenti requisiti:

1.

2.

3.

.....

è stata avviata dal Dirigente l'istruttoria per la verifica, in concreto, rispetto all'obiettivo da raggiungere, ai tempi sopra evidenziati ed al profilo professionale specificamente individuato, dell'assenza/insufficienza di personale adeguato all'interno dell'area di riferimento ed in tutte le altre aree in cui si articola l'organizzazione dell'amministrazione;

a seguito di tale istruttoria, così come certificato dal Dirigente e dal Capo Area per l'area nella quale opera l'ufficio procedente nonché da tutti gli altri Capi Area per le aree loro assegnate, è stata rilevata in concreto l'impossibilità di procurarsi la professionalità necessaria all'interno dell'organizzazione comunale,

CONSIDERATO, pertanto, che

è necessario, per tale azione, avvalersi di una collaborazione esterna ad alto contenuto di professionalità per la durata di (...), in conformità a quanto disposto dall'art.13, 1° comma della L.R.7/92, dall'art.51, comma 7 della legge 142/1990, come recepita nell'ordinamento regionale e dall'art.61 del vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nonché dalle altre leggi richiamate nel preambolo.

VERIFICATO che, nella documentazione allegata :

- sono specificati e motivati i requisiti professionali che devono essere posseduti dal collaboratore e la durata dell'incarico;

- è indicata e motivata l'entità massima, ed attestata la congruità, del compenso da corrispondere al professionista, con indicazione dei parametri in base ai quali è stato determinato, ossia la durata della prestazione richiesta, la natura, la tipologia dell'incarico nel

suo complesso, rapportati all'utilità che quest'Amministrazione intende conseguire con il conferimento d'incarico;

- è attestata l'assenza/insufficienza di adeguata professionalità all'interno dell'Amministrazione.

VERIFICATO che

il Dott. (...), nato a (...) il (...), possiede i necessari requisiti di comprovata professionalità ed esperienza nella materia di (...), propri del profilo professionale descritto dall'Ufficio proponente, così come si evince dal curriculum vitae allegato al presente provvedimento (all. n....);

il Dott.(...), nato a (...) il (...), interpellato per l'espletamento dell'incarico in oggetto indicato, si è dichiarato disponibile a svolgerlo per il compenso di € comprensivo di IVA e di ogni altro onere fiscale e previdenziale

RITENUTO, pertanto, di potere affidare al Dott. (...), nato a (...) il (...), l'incarico di collaborazione esterna ad alto contenuto di professionalità temporaneamente necessario per la realizzazione dell'obiettivo specifico connesso al *piano/progetto/direttiva/altro* di cui in premessa, consistente nella seguente prestazione di attività professionale: *consulenza/studio/ricerca/altro*, in materia di (...), per il raggiungimento del seguente risultato: (...)

PRECISATO che:

la prestazione lavorativa di *consulenza/studio/ricerca/altro*, cui si obbliga il collaboratore sarà analiticamente descritta nel contratto di incarico, nel quale saranno inserite apposite clausole per l'attuazione delle seguenti indicazioni:

- l'incarico deve intendersi, ad ogni effetto, di collaborazione professionale che, prescindendo da obblighi di presenza fissa, non potrà costituire in alcun modo rapporto di lavoro dipendente con il Comune di Palermo;

- il collaboratore svolge l'incarico conferito in coordinamento funzionale con la struttura comunale di riferimento per il raggiungimento del risultato atteso, pur non essendo assoggettato gerarchicamente, né disciplinarmente, al Comune conferente;

- in nessun caso sono conferiti al collaboratore poteri di formazione di atti con valenza verso l'esterno e/o l'esercizio di funzioni pubbliche, anche di rappresentanza;

- l'incarico avrà decorrenza iniziale il e terminerà con l'espletamento di tutte le attività in esso comprese ed il raggiungimento del relativo risultato per il quale si ritiene ragionevolmente ipotizzabile il termine finale del.....;

PRECISATO, altresì, che:

con successivo provvedimento sindacale, su proposta dell'Ufficio competente, potrà essere disposta la proroga dell'incarico ai medesimi patti e condizioni del contratto d'incarico che sarà stipulato, ma, in ogni caso, non oltre la cessazione, a qualunque titolo, del mandato elettivo del Sindaco conferente e qualora:

- sussistano tutti i requisiti di legge per il conferimento dell'incarico di collaborazione;
- permanga la priorità dell'obiettivo determinato da raggiungere e sia accertato il protrarsi delle esigenze straordinarie che hanno determinato il conferimento del presente incarico di collaborazione;
- il contratto che sarà stipulato in esecuzione del presente provvedimento di incarico avrà avuto regolare esecuzione.

FERMO RESTANDO che:

- la validità e l'efficacia dell'incarico sono comunque condizionati, sia inizialmente, sia risolutivamente, alla sussistenza delle risorse finanziarie regolarmente impegnate dal Dirigente competente con apposita determinazione;
- qualora sia accertato dal Dirigente che l'esigenza della professionalità fornita dalla collaborazione esterna non è più eccezionale e temporanea, bensì strutturale e stabile, il Dirigente medesimo darà impulso al procedimento di inserimento del corrispondente profilo professionale all'interno degli atti di programmazione del fabbisogno di personale.

DETERMINA

Di affidare al Dott.(...), nato a (...) il (...), l'incarico di collaborazione esterna ad alto contenuto di professionalità consistente nella seguente attività: *consulenza/studio/ricerca/altro* in materia di (...), per il raggiungimento del seguente risultato: (...).

L'incarico avrà decorrenza iniziale il e terminerà con il raggiungimento del relativo risultato, per il qual è necessario l'espletamento di tutte le attività che saranno indicate analiticamente nel contratto d'incarico, entro il termine finale del.....;

Di corrispondere al Dott. (...) per lo svolgimento del suddetto incarico, il compenso complessivo lordo pari a Euro _____ comprensivo di IVA e di ogni altro onere fiscale e previdenziale.

Il Dirigente dell'Ufficio proponente provvederà all'impegno dei fondi necessari, al qual è subordinata l'efficacia del presente incarico, nonchè alla successiva stipulazione del contratto d'incarico.

IL SINDACO

On.le Avv. Diego Cammarata"

4. CONTROLLO, NUMERAZIONE E PUBBLICAZIONE: la **Segreteria Generale** verifica che la proposta di determinazione sindacale sia completa nei suoi elementi, congruamente motivata e corredata di tutta la documentazione (certificazioni e/o autocertificazioni, dichiarazioni, etc.) attestante la presenza dei requisiti di legittimità del provvedimento, richiedendo, eventualmente, l'integrazione dei documenti allegati, se ritenuti non sufficienti a garantire la legittimità del conferimento d'incarico, e disponendo controlli a campione sulle autocertificazioni. Tutta la documentazione acquisita deve essere allegata alla proposta di determinazione sindacale di conferimento dell'incarico.

La Segreteria Generale, qualora rilevi eventuali irregolarità o illegittimità relative ai requisiti di cui sopra inviterà l'ufficio proponente a riformulare l'atto, a modificarlo, ad integrarlo.

In mancanza di rilievi, la Segreteria Generale procede ad acquisire la firma del Sindaco, tramite l'**Ufficio di Gabinetto**, e successivamente alla numerazione e pubblicazione del provvedimento;

5. IMPEGNO DI SPESA, a seguito della pubblicazione del provvedimento sindacale di incarico, l'Ufficio procedente predispone la **determinazione dirigenziale a contrarre** (con la quale è approvato lo schema di contratto di collaborazione) e di **impegno della spesa** sulla quale la **Ragioneria Generale** effettuerà i controlli di competenza;

6. STIPULA DEL CONTRATTO DI INCARICO, il **Dirigente proponente** predisporrà il contratto d'incarico e lo sottoscriverà per l'Amministrazione unitamente al collaboratore;

l'ufficio proponente avrà cura di trasmettere alla **Segreteria Generale** copia conforme del contratto di incarico, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di comunicazione semestrale al Dipartimento della Funzione Pubblica (sul punto vedi Direttiva del 11 novembre 2004 (prot.n.8652, p.20).

Il contratto d'incarico dovrà contenere, almeno, le seguenti clausole minime ed essenziali:

- l'**oggetto** dell'incarico, correlato all'**obiettivo** determinato dagli organi di governo;
- la **descrizione analitica del tipo di attività professionale richiesta e del risultato atteso e concordato con l'Amministrazione**;
- il **luogo** di svolgimento dell'incarico;
- la **durata della collaborazione** in base ai tempi di svolgimento dell'attività ed al raggiungimento del risultato, in ogni caso, non superiore al mandato elettorale del Sindaco e, quindi, con previsione di decadenza automatica, senza necessità di un esplicito atto di revoca, alla cessazione, a qualunque titolo, del mandato elettivo del Sindaco conferente;
- le **forme e le modalità di espletamento della prestazione professionale personale** che devono essere caratterizzate da elevata autonomia e non devono comportare il potere di formazione di atti che abbiano valenza verso l'esterno e/o l'esercizio di funzioni pubbliche anche di rappresentanza, in particolare, la periodicità della predisposizione della **relazione sull'attività svolta**, alla quale è condizionata l'erogazione del compenso pattuito;
- l'**entità del compenso**, di eventuali rimborsi spese e loro modalità e tempi d'erogazione;
- le modalità di accesso alle informazioni sulla prevenzione infortuni e la sicurezza sul lavoro;
- la nomina di incaricato del trattamento dei dati ai sensi della normativa sulla privacy;
- le modalità di cessazione o recesso dal rapporto e l'eventuale composizione delle controversie;
- l'eventuale clausola di esclusiva, con specifica indicazione del compenso aggiuntivo correlato.

- la specificazione che l'incarico deve intendersi, ad ogni effetto, di collaborazione professionale che, prescindendo da obblighi di presenza fissa, non potrà costituire in alcun modo rapporto di lavoro dipendente con il Comune di Palermo;
- la specificazione il collaboratore svolge l'incarico conferito in coordinamento funzionale con la struttura comunale di riferimento per il raggiungimento del risultato atteso, pur non essendo assoggettato gerarchicamente, né disciplinarmente, al Comune conferente.

L'Ufficio avrà cura di trasmettere tempestivamente alla Segreteria Generale **copia del contratto sottoscritto** dalle parti al fine di consentire l'adempimento dell'obbligo di trasmissione alla Corte dei Conti ex art.1, comma 173 della legge finanziaria 2006, di cui al successivo paragrafo 7.

7. TRASMISSIONE ALLA CORTE DEI CONTI EX ART.1, COMMA 173 DELLA LEGGE FINANZIARIA 2006. Con cadenza trimestrale, la Segreteria Generale invierà le **determinazioni dirigenziali a contrarre e di impegno di spesa relative agli incarichi di collaborazione, corredate del contratto di collaborazione sottoscritto dalle parti**, alla Sezione di controllo della Corte dei Conti ai sensi e per gli effetti dell'art. 1. comma 173 della legge finanziaria 2006, ossia ai fini del controllo di gestione.

I provvedimenti saranno trasmessi in busta chiusa con la dicitura "*trasmissione ai sensi dell'articolo 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266*".

Tale obbligo di trasmissione è stato introdotto dalla legge finanziaria 2006, art.1, comma 173, e concerne gli atti di spesa di importo superiore ai 5.000 euro, relativi sia agli incarichi di collaborazione, sia alle **spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza**, ed ha, ovviamente, finalità diversa dall'obbligo di trasmissione, ormai abrogato, previsto dal comma 42 dell'art.1 della legge finanziaria 2005.

Sul punto si rinvia alle linee guida per l'attuazione dell'art.1, comma 173 della legge n.266 del 2005 (legge finanziaria del 2006) della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, formulate con la deliberazione del 17 febbraio 2006.

RIASSUMENDO E SCHEMATIZZANDO, le modifiche procedurali introdotte dalla odierna direttiva sono le seguenti.

Nuovi adempimenti:

- l'invio trimestrale alla Corte dei Conti, Sezione controllo, degli atti di spesa relativi

- agli incarichi professionali di importo superiore ai 5.000 euro, ai sensi dell'art.1, comma 173 della legge finanziaria 2006, al quale provvederà la Segreteria Generale.
- l'invio di nota di richiesta da parte del Dirigente dell'Ufficio procedente, a tutti i Capi Area, di attestazione circa la carenza o l'insufficienza di professionalità adeguate.
- certificazioni rese per ogni incarico esterno da ciascun Capo Area circa l'assenza della professionalità necessaria all'interno della Area di assegnazione;
- l'invio da parte dell'Ufficio procedente all'Ufficio di Gabinetto del Sindaco di nota istruttoria per l'individuazione del soggetto cui conferire l'incarico.

Adempimenti eliminati:

- l'attestazione circa il rispetto dei limiti di spesa previsti dalla legge finanziaria 2005, nel caso in cui la proposta di incarico abbia per oggetto prestazioni di consulenza, ricerca o studio;
- la valutazione del Collegio dei Revisori sugli incarichi di consulenza, studio o ricerca;
- l'invio da parte della Segreteria Generale, con cadenza trimestrale, dei provvedimenti sindacali di incarico di consulenza, ricerca o studio, muniti della valutazione espressa dal Collegio dei Revisori e del contratto stipulato, alla Sezione di controllo della Corte dei Conti ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 42 della legge finanziaria 2005 e per conoscenza all'Ufficio di Gabinetto del Sindaco.

Adempimenti modificati:

- struttura del provvedimento sindacale di incarico che è adesso distinto dalla successiva determinazione dirigenziale a contrarre e di impegno di spesa.

%%%%%%%%%

L'intero svolgimento del rapporto giuridico, che da tale contratto di collaborazione è regolato, sarà gestito dal Settore o Ufficio proponente assistito dalla Ragioneria Generale per gli aspetti contabili, fiscali, previdenziali ed assicurativi di competenza.

Va puntualizzato che il venire meno dei requisiti di legittimità del conferimento, nel corso dello svolgimento del rapporto, deve essere valutato attentamente dagli Uffici,

nel rispetto di quanto è stato concordato nel contratto d'incarico, al fine dell'eventuale risoluzione del rapporto di collaborazione.

Al fine del **monitoraggio del raggiungimento del risultato atteso** rispetto all'obiettivo determinato e secondo il contratto stipulato, il collaboratore esterno presenterà al Dirigente Coordinatore del Settore o Ufficio Autonomo, secondo la cadenza temporale concordata nel disciplinare di incarico, la relazione nella quale sia descritta l'attività professionale svolta.

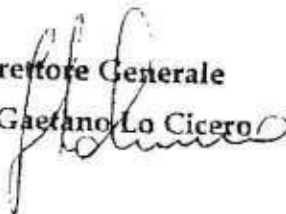
Va sempre ricordato che, poiché l'eccezionalità e la temporaneità sono requisiti di legittimità dell'eventuale proroga dell'incarico, qualora sia accertato dal Dirigente Coordinatore che l'esigenza della professionalità fornita dalla collaborazione esterna non è più eccezionale e temporanea, bensì strutturale e stabile, sarà necessario ed opportuno dare impulso al procedimento di inserimento del corrispondente profilo professionale all'interno degli atti di programmazione del fabbisogno di personale.

Ogni precedente indirizzo in contrasto con l'odierna direttiva deve ritenersi superato.

Il Capo di Gabinetto
Dott. Sergio Pollicita



Il Direttore Generale
Ing. Gaetano Lo Cicero



Il Segretario Generale
Dott. Damiano Vecchi

