

MINUTA



Comune di Palermo

Ufficio di Gabinetto del Sindaco

Palermo della Spada - Piazza - Palermo 19133 - Palermo tel. 091 240230/1/2402065

Estensore D.ssa Anna Pignataro
Prot.n.: 8651 del 31 NOV 2004
All.n.: 1

UFF. PROTOCOLLO
LA TRASMISSIONE AI
DESTINATARI VERRA' EFFETTUATA
TRAMITE PUBBLICAZIONE
SU INTRACON.

E, p.c.

Ai Sigg. Capi Area
Ai Sigg. Dirigenti Coordinatori di Settore
Ai Sigg. Dirigenti Responsabili di Uffici
Autonomi

Ai Signori Assessori
Al Sig. Vice Segretario Generale
Al Collegio dei Revisori

LORO SEDI

OGGETTO: COLLABORAZIONI ESTERNE - DIRETTIVA.

- 1) Considerazioni introduttive - pag.1
- 2) Le fonti normative: in particolare il c.d. Decreto Taglia spese - pag.4
- 3) I presupposti applicativi nella giurisprudenza della Corte dei Conti e secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica - pag.8
- 4) Ulteriori riferimenti normativi - pag.15
- 5) Il procedimento di conferimento dell'incarico di collaborazione - pag.21
- 6) La disciplina del rapporto di collaborazione: rinvio - pag.24
- 7) Gli incarichi professionali di progettazione e direzione di lavori pubblici - pag.24
- 8) Direttive finali - pag.26

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il ricorso all'istituto delle collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità, quale strumento di acquisizione di professionalità da parte di un'Amministrazione complessa come il Comune di Palermo, che è caratterizzata, sotto il profilo organizzativo-strutturale, da un'articolazione in molteplici settori, servizi, uffici autonomi e, sotto il profilo funzionale, dalla speculare frammentazione di competenze e funzioni tra le diverse unità organizzative, pone in rilievo la necessità di armonizzare i criteri ed i procedimenti seguiti nel conferimento degli incarichi di collaborazione in argomento, per evitare il consolidamento di prassi improprie,

difformità di comportamento e/o deviazioni dai principi e parametri di legge piuttosto rigorosi che ogni amministrazione pubblica conferente è tenuta a rispettare.

Per incarico di collaborazione esterna ad alto contenuto di professionalità, innanzi tutto, s'intende la prestazione di lavoro autonomo o, come in concreto con maggiore frequenza si verifica, parasubordinato, normalmente a contenuto intellettuale, di cui le Pubbliche Amministrazioni possono avvalersi, soltanto nelle ipotesi ed in presenza degli specifici presupposti stabiliti dalla legge, per lo svolgimento delle funzioni amministrative loro attribuite.

Tali rapporti sono qualificati, secondo l'interpretazione offerta dal Dipartimento della Funzione Pubblica¹ al cui attento esame si rinvia per approfondimenti e riferimenti giurisprudenziali, qualora presentino i caratteri della parasubordinazione, come collaborazioni coordinate e continuative.

Il ricorso all'istituto giuridico delle collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità, gode attualmente di grande apprezzamento in seno alle pubbliche amministrazioni locali, ove è frequentemente utilizzato al fine dell'acquisizione di risorse umane particolarmente qualificate.

Va subito precisato, però, che trattasi di fattispecie assoggettate ad una regolamentazione pubblicistica distinta da quella prevista per gli analoghi rapporti istaurati dai datori di lavoro privati, anche se informata ai medesimi principi², che ne sottolinea l'eccezionalità rispetto al modello del reclutamento delle risorse umane con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e tramite pubblico concorso cui le Pubbliche Amministrazioni restano, per regola generale, vincolate (art.97, comma 3 della Costituzione).

La prima considerazione di carattere giuridico che deve, dunque, essere tenuta presente e che scaturisce dai principi di rango costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità (art.97 Costituzione già richiamato), è quella secondo cui le pubbliche amministrazioni sono vincolate a perseguire i propri fini istituzionali mediante rapporti di "impiego pubblico" - oggi qualificati come "rapporti di lavoro subordinato presso la P.A." a seguito della cosiddetta "privatizzazione del pubblico impiego" attuata con il D.Lgs.29 del 1993 ed attualmente disciplinata dal D.lgs.30 marzo 2001, n.165 - mentre il ricorso al lavoro autonomo o parasubordinato rappresenta un'eccezione.³

La seconda considerazione è invece di natura gestionale ed organizzativa.

¹ Dipartimento della Funzione Pubblica, parere n.189 del 3 febbraio 2004 e Circolare 15 luglio 2004.

² Cfr. legge 14 febbraio 2003, n.30, art.6; D.Lgs.10 settembre 2003, n.276, art.86, comma 8; cir. Min.Lav.e Pol.Soc. 8 gennaio 2004, n.1/04.

³ Cfr. Sentenza n. 1124/2003 del 3 novembre 2003 - Sezione giurisdizionale Veneto - Condizioni di liceità di provvedimenti organizzativi in materia di personale (affidamento di consulenza esterna); Dipartimento della funzione pubblica, parere n. 189 del 3 febbraio 2004 in merito alle collaborazioni coordinate e continuative.

L'introduzione della figura del collaboratore esterno è stata voluta dal legislatore per consentire all'ente locale, privo delle adeguate professionalità, di gestire in modo flessibile ed ottimale situazioni di cambiamento organizzativo, spesso complesse, riconducibili al vasto processo di riforma dell'ordinamento degli enti locali in direzione aziendalistica ed autonomista in atto dagli anni '90.

La collaborazione esterna, tuttavia, non è l'unico strumento flessibile di reperimento della risorsa lavoro, né all'atto pratico si dimostra sempre il più efficiente ed efficace; in altre parole, la decisione del ricorso a tale istituto dovrebbe essere preceduta, come avviene per qualsiasi altra scelta organizzativa, da una ponderazione di fattibilità e convenienza tra i diversi modelli relativi all'acquisizione delle risorse umane offerti dall'ordinamento, ossia una sorta di analisi costi-benefici orientata agli obiettivi programmati ed ai risultati che l'Amministrazione attende di conseguire nei tempi prestabiliti e nel caso concreto.

Come confermano alcune esperienze applicative, la collaborazione esterna è la soluzione ottimale quando si vogliono acquisire con celerità specifiche ed elevate professionalità di cui l'ente sia assolutamente carente e che non necessitino di formazione ed anzi possano contribuire ad elevare le conoscenze del personale interno.³

Questa notazione è opportuna poiché è stato riscontrato dagli osservatori del settore che, talvolta, alcune forme di collaborazione non si connotano per un apporto professionale particolarmente elevato ed addirittura si risolvono in un mero supporto ai compiti ed alle attività espletati dal personale interno. In questi casi, in realtà, valutata la natura della prestazione, l'Amministrazione dovrebbe ricorrere, più opportunamente, all'acquisizione di prestazioni di servizi secondo le modalità previste dalle leggi di settore.

E' stato osservato, da altra parte, che l'ingresso del collaboratore esterno nelle dinamiche dei rapporti organizzativi e interpersonali esistenti nell'ambito degli uffici dell'ente è spesso problematico se non conflittuale. Il perseguimento degli obiettivi determinati e temporalmente circoscritti da parte del collaboratore, infatti, richiede comunque il supporto delle risorse umane e strumentali interne e deve essere coordinato con l'azione amministrativa condotta stabilmente dagli uffici.

Se non si realizza la sinergia tra gli uffici e la nuova figura esterna a causa della scarsa comunicazione ed informazione attuata dall'Amministrazione nei confronti del personale interno circa l'esatta valenza e la strumentalità dell'apporto del collaboratore rispetto ai comuni obiettivi da raggiungere, nonché nei confronti del collaboratore medesimo circa le criticità e le potenzialità

³ cfr. Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per l'innovazione delle P.A., Ubaldo Poti, lavoro pubblico e flessibilità, Ed. Rubbettino, 2002.

della macchina amministrativa, difficilmente la prestazione di alta professionalità potrà portare i risultati auspicati, tra i quali vi è anche quello, indiretto ma rilevante sotto l'aspetto formativo, della crescita professionale del personale dipendente.

Va da sé, poi, che la possibilità di affidare incarichi di collaborazione ad alto contenuto di professionalità resta esclusa, in linea generale, per lo svolgimento di attività meramente esecutive o manuali. In tali ipotesi sarà opportuno il ricorso ad altre forme flessibili di acquisizione della risorsa lavoro, come ad esempio le assunzioni con contratto a tempo determinato.

2. LE FONTI NORMATIVE: in particolare, il c.d. DECRETO TAGLIA SPESE.

E' utile richiamare i principali riferimenti normativi nazionali, regionali e locali che disciplinano i rapporti di collaborazione con l'ente locale.

Innanzitutto l'art.7, comma 6 del D.lgs.30 marzo 2001, n.165 recante le "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" 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."*

L'art.110, comma 6, del D.lgs. 18 agosto 2000, n.267, "Testo Unico degli Enti Locali", dispone che *"per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità."* Il regolamento cui rimanda la norma in esame è il regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Tale disposizione è di identico tenore rispetto a quella contenuta nell'art.13, 1° comma della Legge Regionale 26 agosto 1992, n.7, 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.

Quest'Amministrazione ha esercitato tale potestà con l'art.61 del vigente Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, 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*

La violazione "formale" della legge o della disposizione di servizio è, invece, **fonte del sorgere della responsabilità disciplinare del dipendente, indipendentemente dalla causazione di un danno economico-patrimoniale all'ente.**

Le conseguenze pratiche di quanto appena detto:

- il conferimento di incarichi nel mancato rispetto dei presupposti di legge non fa sorgere direttamente ed immediatamente la responsabilità erariale, poiché devono essere presenti gli altri elementi indicati; tuttavia, in ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità, per giurisprudenza contabile consolidata, il mancato rispetto dei requisiti di legge più volte ribaditi non è ritenuto errore scusabile e dunque integra la colpa grave. Con riferimento all'elemento oggettivo, d'altro canto, la medesima giurisprudenza ritiene il danno patrimoniale in re ipsa qualora vi sia personale interno adeguato e dotato della medesima professionalità dell'incaricato.
- Il mancato rispetto delle norme di legge e delle direttive in materia di conferimento di incarichi integra una fattispecie di **illecito disciplinare** sanzionabile secondo la normativa vigente in materia.

Altra novità è quella introdotta dal 5° periodo del comma 9 dell'art.1, secondo il quale le pubbliche amministrazioni, nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a totale partecipazione pubblica, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi sopra esposti. Le predette direttive devono essere poi comunicate in via preventiva alla Corte dei Conti.

Il legislatore è dunque intervenuto per limitare il frequente, non sempre giustificato e spesso gravoso per i bilanci societari, ricorso agli incarichi e consulenze da parte delle società a capitale pubblico costituite dalle pubbliche amministrazioni per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici.

Secondo la **Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia, deliberazione 2/2004 del 24 settembre 2004**, le direttive da comunicare preventivamente sono soltanto quelle emanate nei confronti di società di capitali a totale partecipazione pubblica ma indipendentemente dalla circostanza che le azioni siano di proprietà di uno o più enti pubblici: la legge, infatti, richiede soltanto la condizione della proprietà pubblica.

Nella deliberazione 2/2004, peraltro, si chiarisce che *"la comunicazione delle direttive, inviate alle società a totale partecipazione pubblica, deve essere indirizzata alle Sezioni regionali di controllo poiché ad esse l'articolo 7, comma 7, della legge n. 131/2003 ha attribuito la verifica "della sana gestione finanziaria degli enti locali". Le direttive per il contenimento della spesa per incarichi e consulenze hanno, infatti, lo scopo di salvaguardare la gestione economica delle società, a capitale interamente pubblico, per evitare le*

La consolidata giurisprudenza contabile precisa, infatti, che la legittimità dell'incarico di collaborazione esterna è desunta:

- 1) dalla rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione;
- 2) dalla specificità e temporaneità dell'incarico;
- 3) dall'impossibilità di procurarsi le utilità all'interno della propria organizzazione accertata attraverso una reale ricognizione;
- 4) dall'esistenza di un'adeguata motivazione delle scelte;
- 5) dalla proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e la utilità conseguita dall'amministrazione.

TUTTI questi requisiti devono essere presenti, documentati 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, si traduce inevitabilmente nell'illegittimità del provvedimento "de quo", alla quale è correlata, per il dirigente procedente, la responsabilità disciplinare, 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.⁶

E' utile soffermare l'attenzione sui requisiti sopra elencati per specificarne più dettagliatamente la rilevanza in concreto.

Requisito n.1: rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione.

Poiché l'incarico viene conferito per obiettivi determinati, che dovranno essere sinteticamente ma chiaramente evidenziati sia nel provvedimento, sia nel disciplinare di incarico, è necessario che all'atto di tale individuazione sia altresì richiamato il programma politico, l'atto di pianificazione, programmazione, indirizzo, la direttiva, adottati dagli organi di governo, con i quali tali obiettivi siano stati fatti propri dall'Amministrazione.

E' evidente che l'incarico potrà essere affidato per il raggiungimento di una pluralità di obiettivi, anche se non a tal punto da coprire la quasi totalità delle competenze di uno o più uffici.

n.7; Corte dei Conti, Sez. I, 7 marzo 1994, n. 56; Corte dei Conti, Sez. II 22 aprile 2002, n. 137; Corte dei Conti, Sez. controllo enti, n. 33 del 22 luglio 1994; Corte dei Conti, Sez. controllo enti, 28 aprile 1992, n. 19.

⁶ Dipartimento della Funzione Pubblica, circolare 15 luglio 2004.

Ciò vuol dire che è legittimo l'incarico se destinato ad integrare l'attività di un ufficio le cui unità assegnate siano manifestamente insufficienti o non adeguate rispetto alle eccezionali esigenze da soddisfare.

Tale requisito è logicamente collegato alla sussistenza in capo al collaboratore dell'idonea qualificazione in rapporto ai contenuti di alta professionalità della collaborazione; l'idonea qualificazione sarà scrupolosamente accertata, nel corso del procedimento, ai sensi del citato art.61 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi ove sono elencati i requisiti professionali speciali che devono supportare la scelta del soggetto esterno cui affidare l'incarico di collaborazione. E' indispensabile, innanzi tutto, il possesso di un'esperienza lavorativa di almeno cinque anni fondato sull'esercizio della libera professione ovvero dell'attività professionale presso Enti pubblici e/o privati; in aggiunta è necessaria particolare e, si badi bene, documentata qualificazione, comprovata da attività lavorativa o di consulenza svolta presso soggetti privati, enti pubblici, istituti di ricerca, con specifico riferimento al campo di attività al quale si riferisce l'incarico.

Una tale professionalità, dunque, dovrà essere assente all'interno dell'apparato burocratico dell'Area di riferimento dell'Amministrazione, poiché non sarà sufficiente, ai fini del rispetto del requisito n.3 in esame, che essa manchi nell'ambito del singolo Settore.

Requisito n.4: adeguata motivazione della scelta del collaboratore.

La determinazione sindacale di conferimento dell'incarico di collaborazione esterna ad alto contenuto di professionalità, al pari di qualsiasi altro provvedimento amministrativo, deve essere congruamente motivata e documentata a pena di illegittimità per violazione di legge (cfr. art.3 della legge 7 agosto 1990, n.241 ed art.3 della legge regionale 30 aprile 1991, n.10). Nel caso particolare la motivazione deve dare contezza della accertata sussistenza di tutti i requisiti che si stanno illustrando, con particolare attenzione alla dimostrazione che le specifiche competenze di cui vi è necessità, non possono essere, nel caso concreto, espletate dal personale interno all'Amministrazione Comunale, o per assenza strutturale delle particolari ed elevate professionalità ovvero perché le risorse assegnate sono manifestamente insufficienti rispetto alle eccezionali esigenze da soddisfare.

Siffatto accertamento sarà compiuto, naturalmente, nella fase istruttoria del procedimento condotta dall'Ufficio proponente e l'esito sarà attestato formalmente, in relazione al singolo e determinato incarico di collaborazione da conferire a soggetto esterno, congiuntamente dal Dirigente Coordinatore del settore nel quale è incardinato l'ufficio proponente e dal Capo

dell'Area di riferimento. Tale attestazione dovrà essere allegata, quale parte integrante, alla proposta di determinazione di conferimento di incarico di collaborazione da sottoporre all'approvazione del Sindaco.

Analoga attestazione sarà formulata, congiuntamente dal Dirigente Coordinatore del Settore nel quale è incardinato l'ufficio proponente e dal Direttore Generale, per quel che concerne la congruità ed adeguatezza dell'entità del compenso.

Nel caso in cui l'Ufficio procedente al quale è riferibile l'obiettivo determinato che l'Amministrazione intende perseguire e per il cui raggiungimento è indispensabile attingere a risorse umane esterne, non sia compreso in un Area, le attestazioni di cui sopra saranno rese congiuntamente dal Dirigente Coordinatore o dal Responsabile dell'Ufficio Autonomo e dal Direttore Generale.

Requisito n.5: proporzione fra la prestazione professionale, il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.

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.

67. (...). 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 citato 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

DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165 (aggiornato alla legge 29 luglio 2003, n. 129) -Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Art.53 Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi.- (Art.58 del d.lgs n. 29 del 1993, come modificato prima dall'art. 2 del decreto legge n. 358 del 1993, convertito dalla legge n. 448 del 1993, poi dall'art. 1 del decreto legge n. 361 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 437 del 1995, e, infine, dall'art. 26 del d.lgs n. 80 del 1998 nonché dall'art. 16 del d.lgs n. 387 del 1998).

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.

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 **specificità professionalità**, tali da **escludere casi di incompatibilità**, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione.

DECRETO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 maggio 1994, n. 487 (aggiornato al D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165).-Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi. Art. 2.Requisiti generali- (modificato e integrato dall'art. 2 del D.P.R. 30 ottobre 1996, n. 693)

1. Possono accedere agli impieghi civili delle pubbliche amministrazioni i soggetti che posseggono i seguenti requisiti generali:

1) **cittadinanza italiana**. Tale requisito non è richiesto per i soggetti appartenenti alla Unione europea, fatte salve le eccezioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 febbraio 1994, serie generale n. 61;

2) **età** non inferiore agli anni 18 e non superiore ai 40 (*il riferimento all'età massima è stato superato per effetto dell'art. 3, comma 6, della legge 15/05/97, n. 127*).

3) **idoneità fisica all'impiego**. L'amministrazione ha facoltà di sottoporre a visita medica di controllo i vincitori di concorso, in base alla normativa vigente.

2. Per l'ammissione a particolari profili professionali di qualifica o categoria gli ordinamenti delle singole amministrazioni possono prescrivere ulteriori requisiti.

3. Non possono accedere agli impieghi coloro che siano esclusi dall'elettorato politico attivo, nonché 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'articolo 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.

4. Salvo che i singoli ordinamenti non dispongano diversamente sono equiparati ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

5. Il requisito della condotta e delle qualità morali stabilito per l'ammissione ai concorsi nella magistratura viene richiesto per le assunzioni comprese quelle obbligatorie delle categorie protette, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, in conformità all'articolo 41 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

6. Per l'accesso a profili professionali di ottava qualifica funzionale è richiesto il solo diploma di laurea.

7. I requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione.

7-bis. I cittadini italiani soggetti all'obbligo di leva devono comprovare di essere in posizione regolare nei confronti di tale obbligo.

DECRETO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 10 gennaio 1957, n. 3-Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato. (aggiornato al D.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461).-Art. 127.Decadenza.

Oltre che nel caso previsto dall'art. 63, l'impiegato incorre nella decadenza dall'impiego:

a) quando perda la cittadinanza italiana;

b) quando accetti una missione o altro incarico da una autorità straniera senza autorizzazione del Ministro competente;

c) quando, senza giustificato motivo, non assuma o non riassuma servizio entro il termine prefissogli, ovvero rimanga assente dall'ufficio per un periodo non inferiore a quindici giorni ove gli ordinamenti particolari delle singole amministrazioni non stabiliscano un termine più breve;

d) quando sia accertato che l'impiego fu conseguito mediante la produzione di documenti falsi o viziati da invalidità non sanabile.

La decadenza di cui alle lettere c) e d) è disposta sentito il consiglio di amministrazione.

L'AUTORIZZAZIONE PER L'ESPLETAMENTO DELL'INCARICO.

Nel caso in cui il soggetto al quale conferire l'incarico sia dipendente presso altra PA è necessaria l'acquisizione dell'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dell'incaricando, in mancanza della quale:

- il provvedimento di incarico è nullo;
- il responsabile del procedimento è soggetto a sanzioni disciplinari;
- il compenso corrisposto all'incaricato è trasferito all'Amministrazione di appartenenza.

Cfr. norme di riferimento:

DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165 (aggiornato alla legge 29 luglio 2003, n. 229) Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Art.53 Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi. (Art.58 del d.lgs n. 29 del 1993, come modificato prima dall'art. 2 del decreto legge n. 358 del 1993, convertito dalla legge n. 448 del 1993, poi dall'art. 1 del decreto legge n. 361 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 437 del 1995, e, infine, dall'art. 26 del d.lgs n. 80 del 1998 nonché dall'art. 16 del d.lgs n. 387 del 1998)

8. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione d'appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

-3-

IL LIMITE ALLA PERCEZIONE DEL COMPENSO PER GLI INCARICHI

Se il soggetto incaricato è un pubblico dipendente, questi deve dichiarare all'Amministrazione conferente se il compenso lordo complessivo percepito per l'espletamento di incarichi conferiti da più soggetti pubblici e/o privati superi i 200 milioni di lire annue (€103.291,38). In tale ipotesi, al momento della liquidazione, il 50% dell'importo lordo in esubero deve essere versato, dai soggetti conferenti, nelle casse dell'ente d'appartenenza dell'interessato.

Cfr. norme di riferimento:

LEGGE 23 dicembre 1996, n. 662 (aggiornata alla legge 11 novembre 2003, n. 310) -Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. Art. 1-Misure in materia di sanità, pubblico impiego, istruzione, finanza regionale e locale, previdenza e assistenza

123. Gli emolumenti, compensi, indennità percepiti dai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, per l'espletamento di incarichi affidati dall'amministrazione di appartenenza, da altre amministrazioni ovvero da società o imprese controllate direttamente o indirettamente dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque autorizzati dall'amministrazione di appartenenza sono versati, per il 50 per cento degli importi lordi superiori a 200 milioni di lire annue, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente. **Il versamento è effettuato dai soggetti che hanno conferito l'incarico all'atto della liquidazione**, previa dichiarazione del dipendente circa l'avvenuto superamento del limite sopra indicato.

124. Sono escluse dalla disciplina di cui al comma 123 le somme corrisposte dall'amministrazione di appartenenza o presso la quale il dipendente presta servizio in posizione di comando o di fuori ruolo, nonché i diritti d'autore, i compensi per l'attività di insegnamento e i redditi derivanti dall'esercizio di attività libero-professionale ove consentita ai pubblici dipendenti e per la quale sia previsto l'obbligo di iscrizione al relativo albo professionale.

125. Nel limite di cui al comma 123 è aggiornato, ogni due anni, con decreto del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro.

+.

LA PUBBLICAZIONE E LA COMUNICAZIONE DEGLI ELENCHI DEI COLLABORATORI ESTERNI.

L'amministrazione conferente è tenuta a:

- **rendere pubblico un elenco** - ma la normativa di riferimento non ne specifica la periodicità - nel quale siano indicati i soggetti incaricati percettori di compenso, la ragione dell'incarico e l'ammontare erogato.
- **comunicare semestralmente** (30 giugno-31 dicembre) alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il medesimo elenco dei collaboratori esterni e consulenti nel quale siano sempre indicati:
 1. la motivazione a supporto del conferimento
 2. l'ammontare del compenso corrisposto.

L'omessa comunicazione reca con sé la sanzione sfavorevole dell'impossibilità del conferimento di ulteriori incarichi fino al momento dell'adempimento, sul quale vigila il Dipartimento della funzione pubblica che può avvalersi, d'intesa con il Ministero delle finanze, dei servizi ispettivi dell'Amministrazione delle Finanze e della Guardia di finanza.

Circa la diretta applicabilità nell'Ordinamento Regionale Siciliano di tali norme si è espresso l'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana.

Tali adempimenti sono curati dal Settore Segreteria Generale.

Cfr. norme di riferimento:

DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165 (aggiornato alla legge 29 luglio 2003, n. 229) -Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.- Art.53 Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi. (Art.58 del d.lgs n. 29 del 1993, come modificato prima dall'art. 2 del decreto legge n. 358 del 1993, convertito dalla legge n. 448 del 1993, poi dall'art. 1 del decreto legge n. 361 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 437 del 1995, e, infine, dall'art. 26 del d.lgs n. 80 del 1998 nonché dall'art. 16 del d.lgs n. 387 del 1998)

14. Ai fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche(...)sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

15. Le amministrazioni che omettono gli adempimenti di cui ai commi da 11 a 14 non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono.

16. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre di ciascun anno, riferisce al Parlamento sui dati raccolti e formula proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi.

LEGGE 23 dicembre 1996, n. 662 (aggiornato alla legge 11 novembre 2003, n. 310)-Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. Art. 1 -Misure in materia di sanità, pubblico impiego, istruzione, finanza regionale e locale, previdenza e assistenza.

127. Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso pubblicano elenchi nei quali sono indicati i soggetti percettori, la ragione dell'incarico e l'ammontare erogato. Copia degli elenchi è trasmessa semestralmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

128. L'osservanza delle disposizioni dei commi da 123 a 131 è curata dal Dipartimento della funzione pubblica che può avvalersi, d'intesa con il Ministero delle finanze, dei servizi ispettivi dell'amministrazione delle finanze e della Guardia di finanza.

Ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana - 128/2002 - 5 giugno 2002- (Oggetto: Regione Siciliana - Applicazione legge n. 662/1996, art. 1, comma 127 - Elenchi percettori).

L'art. 1, c. 127, della L. n. 662/1996 dispone che le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso pubblicano elenchi nei quali sono indicati i soggetti percettori e che copia di tali elenchi è trasmessa semestralmente al Dipartimento della funzione pubblica. Tale normativa statale, in mancanza di specifica e divergente disciplina regionale, è da ritenere applicabile in Sicilia per effetto del rinvio, operato dall'art. 23 della L.R. n. 10/2000, all'art. 58 del D.Lgs. n. 29/93 e del rinvio operato dall'art.53, comma 14, del D.Lgs. n. 16/2001 - sostanzialmente riproduttivo del c. 14 del citato art. 58 del D.Lgs. n. 29/93 - alla stessa normativa.

5. IL PROCEDIMENTO DI CONFERIMENTO DELL'INCARICO DI COLLABORAZIONE.

L'avvio del procedimento di conferimento di incarico è curato dall'Ufficio o Servizio al quale è riferibile l'obiettivo determinato che l'Amministrazione intende perseguire e per il cui raggiungimento è indispensabile attingere a risorse umane esterne.

Com'è stato già chiarito sopra, l'Assessore di riferimento ed il Dirigente Coordinatore, in raccordo con il Direttore Generale, dovranno previamente individuare l'atto di indirizzo politico-amministrativo con il quale tale obiettivo è stato inserito tra le priorità dagli organi di governo.

Tale atto di indirizzo sarà richiamato nel provvedimento di incarico.

La fase dell'istruttoria, curata dall'Ufficio proponente, risulta particolarmente complessa poiché ha ad oggetto l'accertamento di tutti i requisiti di legittimità ed opportunità che sono stati appena illustrati.

Degli accertamenti istruttori, della ponderazione degli interessi, della valutazione delle esigenze organizzative è data visibilità e giustificazione nella motivazione della proposta di determinazione sindacale di incarico, nella relativa determinazione dirigenziale con la quale si impegnano le risorse finanziarie occorrenti e nelle premesse del contratto di incarico.

L'ufficio proponente predisporrà quindi:

1. la (proposta di) determinazione sindacale di conferimento dell'incarico;
2. la determinazione dirigenziale di assunzione del relativo impegno di spesa;
3. il contratto di incarico.

Si è già detto della formale attestazione che il Dirigente Coordinatore del Settore presso il quale è incardinato l'ufficio proponente ed il Capo Area competente dovranno rendere congiuntamente in ordine alla circostanza che le specifiche competenze di cui vi è necessità, non possono essere espletate, nel caso concreto, da personale interno all'Amministrazione Comunale, o per assenza strutturale delle particolari ed elevate professionalità ovvero perché le risorse assegnate sono manifestamente insufficienti rispetto alle eccezionali esigenze da soddisfare, nonché di quella relativa alla congruità ed adeguatezza dell'entità del compenso, sottoscritta congiuntamente dal Dirigente Coordinatore e dal Direttore Generale.

Si ribadisce che, nel caso in cui l'Ufficio al quale è riferibile l'obiettivo determinato che l'Amministrazione intende perseguire e per il cui raggiungimento è indispensabile attingere a

risorse umane esterne, non sia compreso in un Area, le attestazione di cui sopra saranno rese congiuntamente dal Dirigente Coordinatore/Dirigente Responsabile dell' Ufficio Autonomo e dal Direttore Generale.

Tali attestazioni devono essere allegate alla proposta di determinazione sindacale di conferimento dell'incarico.

Resta ancora da:

- individuare il soggetto cui il Sindaco, nel rispetto dei requisiti indicati nell'art. 61 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, conferirà fiduciarmente l'incarico.
- comunicare preventivamente l'affidamento dell'incarico agli organi di controllo, Segreteria Generale e Ragioneria Generale ed al Collegio dei Revisori dei Conti, come previsto adesso dall'art.1, commi 9 ed 11 del D.L.12 luglio 2004, n.168.

In considerazione della poca chiarezza del legislatore su tale aspetto ed alla luce di alcuni elementi interpretativi forniti dall'Anci¹³, si ritiene che la comunicazione preventiva abbia lo scopo, sia di consentire all'organo di controllo di effettuare le verifiche di cui all'art.1 del D.L.12 luglio 2004, n.168, comma 11, in ordine al rispetto dei limiti alla spesa sostenuta nel 2004 e sia di accertare la sussistenza degli altri requisiti indicati dal 2° periodo del comma 9 dell'art.1.

1. L'ufficio proponente, pertanto, prima di inviare la proposta del provvedimento sindacale all'Ufficio di Gabinetto per la firma del Sindaco, comunicherà alla Ragioneria Generale l'intento di avviare il procedimento per il conferimento dell'incarico chiedendo alla Ragioneria Generale medesima se il conferimento dell'incarico determini il superamento dei limiti alla spesa sostenuta nel 2004 di cui all'art.1 del D.L.12 luglio 2004, n.168, commi 9 ed 11;
2. la Ragioneria Generale comunicherà all'Ufficio proponente, entro il termine di cinque giorni lavorativi dalla ricezione della suddetta richiesta, se l'incarico medesimo determini o meno il superamento dei limiti alla spesa sostenuta nel 2004 di cui all'art.1 del D.L.12 luglio 2004, n.168, commi 9 ed 11; la Ragioneria Generale, peraltro, terrà conto dell'esito fornito nell'ipotesi in cui giungano successivamente richieste analoghe e relative ad ulteriori incarichi, in modo tale da consentirne il regolare conferimento secondo l'ordine cronologico

¹³ Cfr. il sito www.ancitel.it

con le peculiarità della disciplina regionale, il rispetto dei presupposti applicativi sia quantomeno opportuno al fine di scongiurare ipotesi di responsabilità erariale e/o disciplinare.

8.DIRETTIVE FINALI

I Dirigenti Coordinatori daranno comunicazione ed informazione della presente, i contenuti della quale sono stati esaminati dal Settore Servizi Legali, ai Dirigenti di Servizio, con i quali ultimi, alla luce delle argomentazioni svolte, sono invitati a raccordarsi per l'eventuale integrazione e/o approfondimento dei procedimenti istruttori in corso finalizzati al conferimento di incarichi di collaborazione esterna, presso i settori di propria competenza.

Si precisa, altresì, che analoga attività di integrazione dell'istruttoria, che potrà consistere, ad esempio, nel reperimento di ulteriore documentazione attestante il possesso dei requisiti o nell'accertamento ed attestazione della sussistenza delle condizioni di legittimità sopra richiamate, deve immancabilmente essere svolta con riferimento a tutti i procedimenti di conferimento di incarico già condotti a conclusione con l'emanazione del provvedimento formale di incarico ed in corso di espletamento.

Va da sé che l'acclaramento dell'inesistenza ab origine ovvero sopravvenuta dei requisiti e condizioni di legittimità, opportunità o ragionevolezza dell'incarico dovrà essere attentamente ponderata al fine dell'avvio, da parte dell'Ufficio proponente, di eventuale procedimento di annullamento o revoca in autotutela, e/o di risoluzione o recesso dal contratto, nel rispetto dei diritti acquisiti.

Si sottolinea nuovamente la diretta rilevanza che la legge e la giurisprudenza contabile attribuiscono alla carenza o insufficienza dei requisiti legittimanti al conferimento di incarichi di collaborazione esterna ad alto contenuto di professionalità, al fine dell'acclaramento della responsabilità amministrativa disciplinare ed erariale di coloro che intervengono nel procedimento di conferimento degli incarichi.

I Capi Area, al termine dell'attività di controllo ed eventuale integrazione dell'istruttoria dei procedimenti svolta dai Dirigenti Coordinatori in raccordo con i Dirigenti di Servizio e dai Dirigenti Responsabili di Uffici Autonomi, ne comunicheranno l'avvenuta effettuazione e l'esito all'Ufficio di Gabinetto del Sindaco, al Segretario Generale ed al Direttore Generale entro il termine del 15 dicembre 2004.

In particolare, il Capo Area Servizi Pubblici è invitato a verificare l'avvio del procedimento istruttorio per la formulazione delle direttive di cui all'art.1, comma 9 del D.L.168/2004 nei confronti delle

ALLEGATO

INCARICHI A CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO

	INCARICHI DIRIGENZIALI	COLLAB. ESTERNE alto contenuto di professionalità	ESPERTI	ALTA SPECIALIZZAZIONE
FONTI NORMATIVE	• L.R. 7/92-art13-1° comma • L. 142/90-art. 51, c. 5 e 5bis • Art. 83 St¹⁶ • Art. 59 RUS¹⁷ • Art. 60 RUS	• L.R. 7/92-art13-1° comma • L. 142/90-art. 51, c. 7 • Art. 61 RUS	• L.R. 7/92 art. 14 • ST art. 48 • Art. 62 RUS	• L. 142/90-art. 51, c. 5 e 5bis • Art. 60 RUS
PRESUP- POSTI	1. possesso requisiti per la qualifica dirigenziale 2. necessità ricorso a competenze specifiche o esperienze professionali esterne	1. idonea qualificazione (art. 61 RUS) 2. obiettivi determinati	1. documentata professionalità 2. attività connesse mandato Sindaco (consulenza per specifici settori e/o progetti)	1. possesso requisiti per la qualifica da ricoprire 2. compiti connessi attuazione programma Sindaco
LIMITI	Previsione statutaria entro 5% dotaz. organ. dirigenza	Previsione regolamentare assenza professionalità interne analoghe	Num. massimo 4	• Previsione statutaria (manca) • entro 1% dotaz. org. dirigenza (art. 60 RUS) • formale assenza professionalità interne
MODALITA' DI SCELTA	Avviso pubblico	Scelta fiduciaria Sindaco (curriculum)	Scelta fiduciaria Sindaco (curriculum)	Avviso pubblico
TRATTAM. ECONOM.	compenso dirigenza + assegno ad personam	Commisurato alla prestaz. e tariffe profess. Max retribuz. dirigenza	Compenso dirigenza	compenso dirigenza + assegno ad personam
DURATA	Max Mandato sindacale	Raggiungimento obiettivo -max Mandato sindacale	Max Mandato sindacale	Max Mandato sindacale

¹⁶ STATUTO COMUNALE

¹⁷ REGOLAMENTO SULL'ORDINAMENTO DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI