



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

REFERTO

SU

GLI INCARICHI

DI COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E RICERCA

NEGLI ENTI LOCALI - ESERCIZIO 2018

(art. 1, comma 173, l. n.266/2005)



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

REFERTO

SU

GLI INCARICHI

DI COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E RICERCA

NEGLI ENTI LOCALI - ESERCIZIO 2018

(art. 1, comma 173, l. n.266/2005)

Unione dei Comuni M. C. Fiora prot. 0000257 del 21-01-2020

MAGISTRATO RELATORE:

Cons. Nicola BONTEMPO

HANNO COLLABORATO:

ad istruttoria e elaborazione dati:

Dr.sa Sara LAZZARI

Sig.ra Angela SARRI

ad attività di supporto e segreteria:

Sig.ra Michela BATTISTINI

DELIBERAZIONE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

- Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
- Nicola	BONTEMPO	Consigliere, Relatore
- Francesco	BELSANTI	Consigliere
- Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere
- Paolo	BERTOZZI	Consigliere
- Fabio	ALPINI	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il r.d. 12 luglio 1934 n.1214 s.m.i., T.U. delle leggi sulla Corte dei conti;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite il 16.06.2000, e s.m.i.;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213;

VISTO l'art. 1, comma 173, l. 22 dicembre 2005 n.266;

VISTA la deliberazione della Sezione n.301/2009/REG del 16 settembre 2009, recante le Linee Guida ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, comma 173, l. n.266/2005;

VISTA la deliberazione della Sezione n.38/2019/INPR del 6 febbraio 2019, recante approvazione del programma di controllo della Sezione per l'anno 2019;

VISTO il decreto presidenziale 12 marzo 2019 n.11 che dispone, tra l'altro, l'assegnazione al Cons. Nicola Bontempo dell'indagine relativa all'esame degli incarichi di cui in discorso;

VISTI gli atti trasmessi dagli enti per l'esercizio 2018 in ottemperanza all'art.1, comma 173, cit.;

VISTE, siccome conservate in atti, le richieste formulate agli inadempienti o ritardatari, tra cui, in particolare, la delibera n.230 del 30 maggio 2019 recante formale fissazione di termine a n.4 enti inadempienti;

VISTE, siccome conservate in atti e/o indicate in referto, le richieste formulate agli enti, nel corso dell'istruttoria, di integrazioni documentali e/o di chiarimenti;

VISTO il referto presentato dall'istruttore Cons. N. Bontempo, che illustra gli esiti dell'esame;

VISTA l'ordinanza presidenziale di convocazione della Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO in camera di consiglio il relatore, Cons. Nicola Bontempo;

D E L I B E R A

- 1) E' approvato il referto relativo a "Incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca negli enti locali - esercizio 2018", redatto ai sensi dell'art. 1, comma 173, l. n.266/2005, che è accluso alla presente deliberazione a formarne parte integrante e sostanziale.
- 2) Copia della presente deliberazione e dell'accluso referto sono trasmesse via posta elettronica, a cura della Segreteria della Sezione, cui è dato mandato, a :
 - a. Consigli di comuni, città metropolitana, provincie, unioni di comuni della regione Toscana;
 - b. Sindaci e Presidenti dei predetti enti;
 - c. Segretari Generali, Direttori Generali, Responsabili del servizio finanziario, Revisori dei conti, Organi di controllo interno, OIV, dei predetti enti;
 - d. Responsabili per la prevenzione della corruzione (art.1, comma 7, l. n.190/2012) dei predetti enti, quali Responsabili per la trasparenza ex art.43 l. d.lgs. n.33/2013, tramite dei rispettivi Sindaci e Presidenti, ai fini degli adempimenti di cui all'art.31 d.lgs. n.33/2013;
 - e. Consiglio delle Autonomie locali della Toscana, per il tramite del suo presidente;
 - f. Procuratore regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Toscana della Corte dei conti, ai sensi e per gli effetti degli artt.51 e 52, comma 4, d.lgs. 26 agosto 2016 n.174;
 - g. Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ai sensi dell'art.9, comma 9, del citato Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e per quant'altro di ragione;

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2020.

L'estensore
f.to Nicola BONTEMPO

Il Presidente
f.to Cristina ZUCCHERETTI

Depositata in Segreteria il 16 gennaio 2020
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio FELLI

REFERTO

INDICE

I n d i c e

1. Introduzione.....	p....1
2. Presupposti e limiti dell'analisi.	p....3
3. Quadro normativo di riferimento.	p..11
4. Gli orientamenti della giurisprudenza in materia.	p..23
5. I presupposti di legittimità degli incarichi.....	p..27
6. Incarichi oggetto del referto - (a) analisi dei dati aggregati.....	p..37
7. Incarichi oggetto del referto - (b) analisi sincronica dei singoli incarichi.....	p..41
8. Conclusioni	p..51

T a b e l l e

1. INTRODUZIONE.

Il presente referto - redatto nell'ambito del programma di controllo per il 2019 approvato da questa Sezione con delibera n.38/2019/INPR del 6 febbraio 2019 - concerne il controllo, da parte della Sezione regionale, degli atti di spesa di importo superiore ad €5mila, relativi a collaborazioni, consulenze, studi e ricerche, adottati nell'esercizio 2018 dagli enti territoriali diversi dalla Regione, e trasmessi a questa Corte ai sensi e per gli effetti dell'art.1, comma 173, l. 23 dicembre 2005 n.266, il quale prevede che *"Gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione."*

Come esplicitamente risulta dalla disposizione testé citata, il controllo commesso dalla legge a questa Corte si inquadra nell'ambito del controllo (di tipo cd. collaborativo¹) sulla gestione, disciplinato dall'art.3, comma 4, l. n.20/1994 (secondo il quale *"La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche [...] verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni..."*) e richiamato dall'art.7, comma 7, l. n.131/2003 (secondo il quale *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione [...] la sana gestione finanziaria degli enti locali..."*); controllo che, nel caso di specie, si esercita sullo specifico segmento dell'azione amministrativa costituito dal conferimento degli incarichi di cui al sopracitato art.1, comma 173, l. n.266/2005.

§ § §

¹ Per la natura e le caratteristiche di questo controllo v. Corte Cost., n.29/1995.

2. PRESUPPOSTI E LIMITI DELL'ANALISI.

Il presente referto trova il suo presupposto ed il suo diretto antecedente, quanto a presupposti ed oggetto del controllo, rispettivamente nelle previsioni del citato art.1, comma 173, l. n.266/2005, da una parte; e, dall'altra, nelle deliberazioni di questa Sezione del 19 febbraio 2009 n.10/2009/REG, e del 16 settembre 2009 n.301/2009/REG.

2.1 Viene anzitutto in rilievo, come testé anticipato, l'art.1, comma 173, l. n.266/2005 cit., a mente del quale *"Gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione."*

I richiamati commi 9, 10, 56 e 57 dell'art.1 l. n.266 del 2005 cit. (le limitazioni di spesa previste dai quali, peraltro, in quanto tali e per espresso disposto normativo, non si applicano agli enti locali²) nel testo vigente nel periodo di interesse del presente referto, riguardano spese per:

- studi ed incarichi di consulenza conferiti ad estranei all'amministrazione (anche pubblici dipendenti) dalle pp.aa. di cui all'art.1, co.2, d.lgs. n.165/2001 (*comma 9*);
- relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza (*comma 10*);
- indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pp.aa. di cui all'art.1, co.2, d.lgs. n.165/2001 (*comma 56*);
- contratti di consulenza stipulati dalle pp.aa. di cui al comma 56 (*comma 57*)

Circa l'esatto ambito applicativo del detto comma 173, è intervenuta la Sezione delle Autonomie di questa Corte³, la quale - rilevato che il comma 173 abroga implicitamente, per incompatibilità, l'art.1, commi 11 e 42, l. n.311/2004 che in precedenza disciplinavano l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti di determinati atti - ha chiarito che l'obbligo di trasmissione ivi previsto:

- a.** riguarda anche Regioni ed enti locali (inclusi i comuni sotto di 5mila ab., non avendo il comma 173 confermato l'esenzione del non più vigente art.1 co.42 l. n.311/2004) giacché il rinvio ai commi 9, 10, 56, 57 identifica solo il tipo di atti, mentre il valore precettivo dei commi 12 e 64 è solo quello di escludere tetti e limiti di spesa ivi previsti;

² Infatti, i commi 12 e 64 dell'art.1 stabiliscono che le disposizioni, rispettivamente, dei commi 9, 10, 11 e dei commi 56, 57, 58, 59, 60, 63 *"non si applicano alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale."*

³ C.Conti, Sez. Autonomie, n.4/2006.

- b.** concerne atti d'impegno o, comunque, di autorizzazione, e i soli atti di spesa adottati senza un previo provvedimento;
- c.** è limitato ad atti che comportino, singolarmente, una spesa eccedente €5mila;
- d.** va assolto a beneficio della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai fini dell'esercizio del controllo sulla gestione.

La giurisprudenza contabile ha affermato che *“l'accertamento dell'illegittimità per il mancato rispetto di uno o più dei requisiti di legge (talora verificabile nei limiti di sindacabilità di scelte discrezionali) comporta da un lato l'obbligo di rimuovere, ove possibile, l'atto con un provvedimento di secondo grado e dall'altro la responsabilità del soggetto che lo ha posto in essere”* ⁴.

E' appena il caso di ricordare come non vengano in rilievo, in questa sede, le disposizioni di cui all'art.17, comma 30, d.l. n.78/2009, conv. con l. n.102/2009, il quale, aggiungendo le lettere *f-bis*) ed *f-ter*) all'art.3, comma 1, l. n.20/1994, ha ampliato il novero degli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, includendo tra gli stessi gli atti ed i contratti di cui all'art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001 s.m.i. (i.e. *“incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa”*) e di cui all'art.1, comma 9, l. n.266/2005 (i.e. *“studi ed incarichi di consulenza”*). Il successivo comma 30-bis dell'art.17 inserisce, infatti, nello stesso art.3 l. n.20/1994, il comma 1-bis, secondo cui *“Per i controlli previsti dalle lettere f-bis) e f-ter) del comma 1 è competente in ogni caso la sezione centrale di controllo di legittimità”*, la quale Sezione centrale di controllo di legittimità ha, del resto, convincentemente escluso l'applicabilità delle nuove disposizioni alle regioni ed agli enti locali ⁵ con una interpretazione costituzionalmente orientata la cui esattezza è stata poi

⁴ V. C.Conti, Sez. contr. Lombardia, n. 244/2008.

⁵ V. C.Conti, Sez. centr. contr. leg., delib. 25.11.2009 n.20, secondo cui il controllo di cui all'art.17, comma 30, d.l. n.78/2009 riguarda, *da un punto di vista oggettivo*, le collaborazioni coordinate e continuative e gli incarichi di consulenza, studio e ricerca, senza alcun limite di importo economico; possono essere invece considerate estranee alla previsione normativa le fattispecie relative alle esternalizzazioni di servizi, alle prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, sempreché manchi ogni facoltà discrezionale della P.A., al patrocinio e rappresentanza in giudizio dell'amministrazione, agli appalti, contratti e incarichi conferiti nell'ambito delle materie regolate dal codice degli appalti pubblici, nonché agli incarichi di docenza. Il medesimo controllo, *da un punto di vista soggettivo*, riguarda tutte le pubbliche amministrazioni, comprese quelle non facenti parte delle strutture dirette dello Stato, con l'esclusione, alla stregua di una interpretazione *“costituzionalmente orientata”* della norma, delle Regioni e degli altri enti locali territoriali, ivi comprese le relative articolazioni, il cui assoggettamento a controlli interdittivi (e non meramente collaborativi) su singoli atti è da escludere, esorbitando dalla competenza dello Stato (legittimato a porre solo i *“principi fondamentali”* e la disciplina di principio delle politiche di bilancio, con la fissazione di tetti generali al disavanzo od alla spesa corrente, in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica: v. Corte cost., n.417/2005 e n.284/2009), rimanendo la concreta previsione degli strumenti e dei procedimenti di verifica nell'autonomia ex artt.118-119 Cost. di Regioni ed enti locali, che risulterebbe compromessa qualora l'intervento statale intervenisse sulle singole scelte degli enti locali. L'esclusione degli incarichi *“di docenza”* dal novero di quelli di cui alle citate lettere *f-bis* ed *f-ter*, sotto il profilo sia letterale che logico-

confermata dalla stessa Corte costituzionale ⁶ .

2.2 In secondo luogo, vengono in rilievo, come detto, le due deliberazioni di questa Sezione già *supra* citate: la delibera 19.02.2009 n.10/2009/REG (Approvazione della relazione finale sull'esito dei pareri espressi dalla Sezione a seguito dell'esame dei regolamenti per il conferimento degli incarichi di collaborazione e consulenza (legge 244/2007, art.3, comma 56) - con cui la Sezione (giusta le Linee guida adottate dalla Sezione Autonomie ai fini dell'attuazione dell'art.1, comma 173, l. n.266/2005⁷; nonché delle Linee di indirizzo dettate dalla stessa Sezione per l'interpretazione dell'art.3, commi 54-57, l. n.244/2007 ⁸, che nella formulazione originaria si riferivano testualmente ad “*incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione*”) si prefigge, tra l'altro, di fornire “*ulteriori chiarimenti a supporto degli enti locali per la modificazione o integrazione dei regolamenti [...] nonché a supporto dell'esercizio in concreto dell'attività di conferimento di incarichi esterni*”; e la delibera 16.09.2009 n.301/2009/REG (Linee guida ai fini dell'adempimento di cui all'art.1, comma 173, della legge 22 dicembre 2005, n.266), con cui la Sezione, al fine di “*chiarire perplessità e dubbi [...] in merito alla corretta individuazione degli atti da inviare al fine di ottemperare al citato obbligo di legge; in particolare in riferimento agli atti di incarichi esterni*” ha “*predisposto le seguenti linee guida...*”. Dal ‘combinato disposto’ di queste due delibere, risulta, circa l'obbligo di trasmissione degli atti di spesa inerenti incarichi esterni, che:

a. esso riguarda gli atti di spesa relativi a:

- incarichi di studio, ricerca e consulenza (incluso quelli di consulenza legale: v. *infra*);
- incarichi di co.co.co. ex art. 7 d.lgs. n.165/01 (che, come novellato dal d.l. n.223/2006, consente che gli incarichi siano conferiti anche in tale forma);
- incarichi conferiti per la redazione di uno specifico prodotto;

b. che sono invece esclusi dall'obbligo suddetto gli atti di spesa relativi a:

- incarichi non soggetti alla disciplina dell'art.7, comma 6, d.lgs.165/01 (organismi di controllo interno e nuclei di valutazione, Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici);

sistematico, è poi confermata da C.Conti, sez. centr. contr. legitt., del. n.26/2011 e n.12/2011.

⁶ V. Corte cost., 10 maggio 2010 n.172.

⁷ C.Conti, Sez. Autonomie, n.4/2006.

⁸ C.Conti, Sez. Autonomie, n.6/2008.

- prestazioni professionali consistenti in servizi o adempimenti obbligatori per legge ⁹ (es. 'medico competente' ex d.lgs. n.81/2008, 'esperto qualificato' ex d.lgs. n.230/1995 in tema di gas radon)¹⁰;
- incarichi ex artt.110 (alta specializzazione) e 90 (incarichi di diretta collaborazione) Tuel;
- incarichi di rappresentanza e patrocinio giudiziale, che esulano dalla nozione di consulenza ¹¹;
- servizi di architettura e ingegneria (progettazione, direzione lavori, collaudi, etc.) ex d.lgs. n.163/2006 codice dei contratti pubblici (ora d.lgs. n.50/2016)¹², e, in generale,

⁹ C.Conti, ss.rr. contr., n.6/2005.

¹⁰ A tali incarichi possono assimilarsi, per *eadem ratio decidendi*, quelli previsti da norme regolamentari, come (v. det.1529/2013 provincia di Firenze) il regolamento regionale (v. art.32 DPGR n.46/R/2007, che ha inserito l'art.48 quater nel DPGR 18/R/2001) secondo cui della commissione d'esame per la qualifica di guida turistica o ambientale devono far parte anche n.2 esperti del settore turismo designati dalle associazioni di categoria delle guide turistiche e ambientali (e per queste ultime anche medico per la materia 'pronto soccorso').

¹¹ In questi termini C.Conti, Sez. Autonomie, n.6/2008, che vieppiù soggiunge come la rappresentanza e patrocinio legale possa essere ricondotta nell'ambito dell'appalto di servizi e segnatamente alla categoria "servizi legali" sub alleg. II B d.lgs. n.163/2006, che ex art.20 stesso d.lgs. costituisce uno dei contratti cd. 'esclusi', soggetto alle sole disposizioni degli artt.20 e 27 stesso d.lgs. Peraltro era stato chiarito come la sussunzione del patrocinio giudiziale nell'appalto di servizi supponesse un *quid pluris* nel contenuto e modalità di svolgimento della prestazione, determinandosi solo "quando il professionista sia chiamato a organizzare e strutturare una prestazione, altrimenti atteggiatesi a mera prestazione di lavoro autonomo in un servizio (nella fattispecie, legale), da adeguare alle utilità indicate dall'ente, per un determinato arco temporale e per un corrispettivo determinato" (Cons. Stato, V, 11.05.2012 n.27302).

Più di recente si è precisato che mentre "...prima che entrasse in vigore il nuovo codice dei contratti pubblici [d.lgs. n.50/2016] si riteneva [...] che oltre all'affidamento di un singolo incarico di patrocinio legale, fosse possibile l'affidamento di un **appalto di servizi**, che tuttavia richiedeva "un *quid pluris* per prestazione o modalità organizzativa rispetto al semplice patrocinio legale" (C. conti, Sez. controllo Basilicata, n.19/2009)", nel nuovo Codice dei contratti pubblici "anche il singolo incarico di patrocinio legale appare dover essere inquadrato come appalto di servizi; ciò, sulla base del disposto di cui all'art.17 (recante "Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi"), che considera come contratto escluso la rappresentanza legale di un cliente, da parte di un avvocato, in un procedimento giudiziario dinanzi a organi giurisdizionali, nonché la consulenza legale fornita in preparazione di detto procedimento." (v. C.Conti, contr. Emilia-R., n.75/2017, che altresì precisa: "è tuttora possibile affidare ad un legale un incarico professionale esterno di cui all'art.7, co.6 del t.u. sul pubblico impiego, quindi avente ad oggetto uno studio, una ricerca o, più frequentemente, un parere legale. A esso si applicano tutti i presupposti di legittimità degli incarichi professionali esterni...").

Tuttavia, tale ricostruzione non trova riscontro nelle Linee Guida n.12 "Affidamento dei servizi legali" adottate (v. delibera 24.10.2018 n.907) dall'ANAC, che "...aderisce all'impostazione palesata dal Consiglio di Stato nel parere n.2017 del 3 agosto 2018. L'affidamento dei servizi legali costituisce appalto, con conseguente applicabilità dell'allegato IX e degli articoli 140 e seguenti del Codice dei contratti pubblici, qualora la stazione appaltante affidi la gestione del contenzioso in modo continuativo o periodico al fornitore nell'unità di tempo considerata (di regola il triennio); l'incarico conferito ad hoc costituisce invece un contratto d'opera professionale, consistendo nella trattazione della singola controversia o questione, ed è sottoposto al regime di cui all'articolo 17 (contratti esclusi)." e che "Possono essere ricondotti nell'elenco di cui all'articolo 17, comma 1, lettera d), del Codice dei contratti pubblici esclusivamente le tipologie di servizi legali ivi indicate, che non rientrino negli affidamenti ricompresi nell'Allegato IX del Codice dei contratti pubblici (v. par. 2.). A tal fine, rileva la circostanza che l'incarico venga affidato, nel rispetto dei principi recati dall'articolo 4 del Codice dei contratti pubblici, per un'esigenza puntuale ed episodica della stazione appaltante. In tale ipotesi, si configura la tipologia contrattuale del contratto d'opera intellettuale, di cui agli articoli 2229 e seguenti del codice civile e non assumono rilevanza, ai fini della disciplina applicabile alla procedura di selezione, il valore economico del contratto e l'eventuale superamento della soglia di rilevanza comunitaria."

¹² Sono stati esclusi dall'analisi, per il loro evidente carattere accessorio e la *vis attractiva* che ne consegue (*accessorium sequitur principale*), anche gli incarichi professionali che, pur non strettamente inerenti i servizi di architettura e ingegneria, consistano in studi ed analisi direttamente funzionali e sovente anche strutturalmente collegati ad attività di progettazione o di pianificazione urbanistica (come ad es. gli studi geologici a corredo degli strumenti urbanistici o relative varianti). Sono stati

l'appalto di lavori, beni o servizi di cui al citato d.lgs. n.163/2006 (ora d.lgs. n.50/2016). In proposito, giova rilevare come la distinzione tra, da una parte, gli incarichi ex art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001 e, dall'altra, l'appalto di servizi di cui al Codice dei contratti pubblici, per quanto non sempre agevole nella pratica, è, nondimeno, concettualmente chiara (talché se si può spiegare - seppur non mai giustificare - l'esistenza di erronee sussunzioni di singole fattispecie nell'una piuttosto che nell'altra categoria, risultano assolutamente destituiti di senso quei casi nei quali l'ente opera una sorta di sincretismo tra i due istituti e le relative discipline¹³). Infatti, *"l'incarico professionale (di consulenza, studio o ricerca) in linea generale si configura come contratto di prestazione d'opera ex artt. 2222-2238 c.c. riconducibile al modello della locatio operis, rispetto al quale assume rilevanza la personalità della prestazione"*¹⁴ [...mentre l'appalto di servizi...] *ha ad oggetto la prestazione imprenditoriale di un risultato resa da soggetti con organizzazione strutturata e prodotta senza caratterizzazione personale"*¹⁵. E' pur vero che alcuni rapporti negoziali, che per il diritto civile sono qualificabili come contratti d'opera o di opera intellettuale, sono stati attratti - in punto di procedure per l'affidamento - alla disciplina di derivazione comunitaria (volta a favorire il confronto concorrenziale fra operatori economici, la libera circolazione di servizi ed il diritto di stabilimento) dettata dal codice dei contratti pubblici, il quale, in conformità alle norme comunitarie, nel delineare il proprio ambito oggettivo di applicazione, contiene una nozione di *"contratto di appalto di servizi"* (v. art.3, commi 3, 6 e 10 d.lgs. n.163/2006) molto più ampia di quella del codice civile e che attrae anche negozi

invece inclusi, oltre gli incarichi di consulenza e/o assistenza professionale propriamente intesi, ancorché inerenti procedimenti volti all'adozione di atti generali o particolari, gli incarichi di studio e ricerca destinati a sfociare in pareri o che pur conferiti per integrare il quadro conoscitivo dell'amministrazione in vista o previsione dell'adozione di atti programmatori o pianificatori non sono a questi strutturalmente collegati.

¹³ Paradigmatico è, ad esempio, il caso della determina n.368/2018 del Comune di Manciano 12.07.2018 n.368 (recante affidamento di incarico di predisposizione pratiche per ottenimento del certificato di prevenzione incendi di vari edifici comunali) che, dopo avere richiamato (anche per dare atto del rispetto dell'art.46, comma 2, d.l. n.112/2008 e del Programma degli incarichi 2018/2020, nonché della inapplicabilità degli obblighi di tracciabilità di cui alla l. n.136/2010) l'art.7 d.lgs. n.165/2001 quale fondamento giuridico degli incarichi, qualificati "incarichi professionali", poi richiama le norme sull'affidamento (in particolare, diretto) ex d.lgs. n.50/2016.

¹⁴ Da ciò taluno fa, irragionevolmente, derivare il divieto di incarichi ex art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001 a persone giuridiche, per l'asserita non configurabilità in tal caso del requisito dell'individualità della prestazione (v. C.Conti, sez. contr. Emilia-R., n.1/2013).

¹⁵ C.Conti, sez. contr. Emilia-R., n.1/2013; in termini C.Conti, sez. Autonomie, n.6/2008; sez. contr. Toscana, n.10/2009; sez. contr., Lombardia, n.162/2016.

qualificabili come contratti d'opera o di opera intellettuale ¹⁶. Ma tale nozione “non si ripercuote, tuttavia, sulle definizioni di contratto di prestazione d'opera, di prestazione d'opera intellettuale o di appalto di servizi, come delineate dal codice civile, posto che il codice dei contratti pubblici è teso a disciplinare le procedure di affidamento di un'ampia gamma di contratti, che, pur definiti come “appalto”, comprendono una serie eterogena di negozi civilistici (per esempio, somministrazione, mandato, trasporto, assicurazione etc., cfr. art. 1, comma 1, lett. dd), ii) ed ss) del d.lgs. n. 50 del 2016).”¹⁷; talché, è stato affermato, la necessità di utilizzare, da parte di un professionista, mezzi compresi fra gli ordinari strumenti cognitivi ed operativi a disposizione di qualunque lavoratore del settore, non è sufficiente a ritenere che, per il diritto civile, il contratto debba essere inquadrato nell'appalto di servizi ¹⁸. Ne consegue che “...«la materia è del tutto estranea a quella degli appalti di lavori, di beni o servizi, pertanto non può farsi ricorso neppure per analogia a detti criteri» (cfr. Deliberazioni SRC Lombardia, n. 37/2009 e SRC Prov. Trento, n. 2/2010 e n. 8/2010)” ¹⁹; e che il ricorso all'appalto di servizi non può costituire un *escamotage* per aggirare i principi enucleati dalla giurisprudenza in materia di presupposti dell'affidamento di incarichi²⁰, né i limiti di spesa previsti dalla legge ²¹. In particolare, la distinzione tra incarico di prestazione d'opera e appalto di servizi rileva, per quanto attiene alle rispettive procedure di affidamento (pur ispirate alla comune esigenza di assicurare la *par condicio* dei contendenti) loro affidamento, in quanto: (a) confina al solo appalto di servizi la possibilità, sotto una certa soglia di valore, di affidamento diretto senza prelieve procedure comparative, sempre obbligatorie (salvo circostanze del tutto particolari ed eccezionali: v. infra, nel §.4) per gli incarichi di prestazione d'opera ²²; (b) per il solo appalto di servizi i *curricula* dei candidati rilevano solo come requisito di ammissione alla selezione (salvo eccezioni particolari) e non di

¹⁶ *Ex multis* C.Conti, sez. contr. Lombardia, n.178/2014.

¹⁷ C.Conti, sez. contr. Lombardia, n.162/2016. In termini Cons. Stato, n.2730/2012 cit..

¹⁸ C.Conti, sez. contr. Lombardia, n.178/2014.

¹⁹ C.Conti, sez. contr. Lombardia, n.208/2013.

²⁰ C.Conti. sez. giurisd. Friuli V.G., n.73/2009.

²¹ C.Conti, sez. contr. Emilia-R., n.1/2013.

²² C.Conti, sez. contr. Piemonte, n.269/2014. In termini sez. contr. Toscana, n.10/2009, secondo cui “ogni conferimento di incarico deve essere preceduto da una procedura comparativa e dalla pubblicità della stessa; pertanto è senz'altro contrastante con i principi della norma prevedere delle liste da aggiornare con cadenza periodica e/o in cui il criterio di scelta sia legato all'anzianità di iscrizione o ad altri elementi che, di fatto, non portano ad un'effettiva comparazione dei candidati.”.

affidamento/aggiudicazione ²³.

c. che quanto alla documentazione da inviare, debbono essere trasmessi:

- i provvedimenti d'impegno della spesa;
- gli atti che consentano la verifica dei presupposti di legge per affidare l'incarico, e dunque: (1) il riferimento degli stanziamenti di bilancio perfezionati; (2) la determina (o delibera: n.d.a.) di affidamento dell'incarico che se del caso richiami l'atto di programma di cui all'art.42, comma 2, Tuel (v. art.3 co.55 l. n.2447/2007); (3) la convenzione stipulata con l'incaricato.

d. che quanto all'importo: non rileva né che parte della somma sia riferita a rimborsi spesa né che per un incarico ad un unico soggetto la spesa sia frazionata in atti di importo inferiore a €5mila, poiché la spesa relativa all'incarico va considerata unitariamente ai fini della soglia di €5mila.

* * * * *

Va, infine, rilevato come in questa sede non vengano presi in considerazione gli incarichi di docenza sulla scorta delle considerazioni già esplicitate dalla Sezione centrale di controllo di legittimità, che, a proposito dell'interpretazione dell'art.3, comma 1 lett. f-bis ed f-ter legge n.20/1994, come inserite dall'art.17, comma 30, d.l. n.78/2009 conv. con l. n.102/2009, ha avuto modo di evidenziare che nel caso degli incarichi di docenza *"l'Amministrazione non intende sopperire a momentanee esigenze di natura occasionale, né tanto meno conseguire utilità derivanti da collaborazioni di carattere continuativo, né, infine, acquisire risultati di studi o ricerche, ovvero di apporti consulenziali [... ma ...] richiede a docenti universitari o a esperti particolarmente qualificati in specifiche materie, di svolgere una mera attività di insegnamento (di carattere universitario ovvero, più in generale, di natura formativa a favore di personale dipendente da pubbliche amministrazioni), che si conclude nell'ambito dei corsi all'uopo previsti e che non è riconducibile, né sotto il profilo letterale, né sotto il profilo logico-sistematico, alle citate lettere f-bis) e f-ter) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994"* ²⁴.

§ § §

²³ C.Conti, sez. contr. Lombardia, n.208/2013.

²⁴ C.Conti, Sez. Centr. contr. legitt., 3 dicembre 2011 n. SCCLEG/26/2011/PREV.

3. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.

E' principio risalente e consolidato - segnatamente nella giurisprudenza, anche di controllo, di questa Corte - che le pp.aa. per svolgere le attività di propria competenza e perseguire le finalità e curare gli interessi loro affidati, debbano avvalersi delle risorse umane e strumentali loro stabilmente assegnate, potendo ricorrere ad apporti di soggetti esterni solo in presenza di comprovata mancanza, nei propri organici, delle professionalità e del *know how* occorrenti.

Si comprende, allora, perché il legislatore - in particolare negli ultimi decenni, in concomitanza con un crescente attenzione per i profili quantitativo-qualitativi della spesa pubblica, per lo più in connessione con l'avvio, prima, e l'attuazione, poi, del processo di realizzazione dell'Unione economica e monetaria nell'ambito dell'U.E.²⁵ - abbia nel tempo introdotto plurime previsioni legislative dirette, nell'ottica di contenere il fenomeno negli stretti e rigorosi limiti della necessità e di evitarne l'abuso, a regolamentarlo, positivizzandone presupposti, condizioni e limiti, e requisiti, e stabilendo profili procedurali ed obblighi di comunicazione e di pubblicità.

Con riferimento agli enti locali ed agli esercizi considerati, vengono in rilievo le seguenti:

A) in primo luogo, le disposizioni di carattere generale (e applicabili a tutte le pp.aa.):

- **d.lgs. n.165/2001, art.7, commi 6, 6-bis, 6-ter, 6-quater.** ²⁶

6. *Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze* cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire **esclusivamente** incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: (a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità

²⁵ Il processo di costituzione dell'U.E.M. tra i paesi dell'U.E., avviato con la presentazione, da parte dell'apposito Comitato incaricato dal C.E., del relativo progetto (cd. "Rapporto Delors") e, come proposto da quest'ultimo, attuato in tre fasi: prima fase (1.7.1990/31.12.1993) iniziata con l'abolizione delle restrizioni alla circolazione dei capitali e comprendente il lavoro preparatorio sfociato nel Trattato sull'U.E., firmato a Maastricht il 7.2.1993 ed entrato in vigore il 1.11.1993, recante i cd. parametri di Maastricht ("criteri di convergenza", requisiti economico-finanziari (su prezzi, finanza pubblica, tasso di cambio, tassi di interesse a lungo termine) richiesti agli Stati per l'ingresso nell'UEM; seconda fase (1.1.1994/31.12.1998) iniziata con l'istituzione dell'IME (che ha concluso il suo mandato con l'istituzione della BCE dall'1.6.1998) competente per tutte le attività preparatorie e di rafforzamento del coordinamento delle politiche monetarie degli Stati; terza fase (dal 1.1.1999) che vede l'introduzione dell'euro in base ai tassi di cambio con le divise nazionali fissati dal C.E.-Ecofin il 31.12.1998 col Reg.CE n.2866/98, l'assunzione della responsabilità della politica monetaria unica da parte della BCE, e l'entrata in vigore del Patto di Stabilità e crescita.

²⁶ C.Conti, sez. centr. contr. legitt., n.4/2011: "La disposizione di cui all'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 si pone con carattere di generalità per tutte le amministrazioni pubbliche, costituendo un ampio genus posto dal legislatore, al quale sono riconducibili tutte le ipotesi normative specifiche dei vari settori della P.A.". (in termini id, 25/2010).

dell'amministrazione conferente; (b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; (c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico; (d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto [e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater.]^{27 28 29}

6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.³⁰

6-ter. I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6.

6-quater. Le disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-ter non si applicano ai componenti degli organismi *indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150* e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144.³¹

*6-quinquies. Rimangono ferme le speciali disposizioni previste per gli enti pubblici di ricerca dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218.*³²

B) in secondo luogo, disposizioni relative specificamente agli enti locali :

- **d.lgs. n.267/2000, art.110, comma 6.**

6. Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

- **l. n.311/2004, art.1, comma 42.**

42. L'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive

²⁷ Testo in vigore dal 31.10.2013 (per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n.101/2013 conv. l. n.125/2013).

²⁸ Il comma 5-quater dell'art.36 d.lgs. n.165/2001, introdotto, con effetto dal 31.10.2013, dal d.l. n.101/2013, dispone che: *"I contratti di lavoro a tempo determinato posti in essere in violazione del presente articolo sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato."*

²⁹ Comma 6 così modificato, con effetto dal 22.06.2017, dall'art.5, comma 1, lettera b) d.lgs. 25.05.2017 n.75.

³⁰ Tale obbligo di pubblicità è considerato adempimento essenziale per la legittima attribuzione di incarichi (cfr., per tutte, Cons. St., n.3405/2010, TAR Puglia n. 494/2007; C. Conti, delib. Lombardia n.37/2009).

³¹ Comma 6-quater così modificato, con effetto dal 22.06.2017, dall'art.5, comma 1, lettera c) d.lgs. 25.05.2017 n.75.

³² Comma 6-quinquies introdotto, con effetto dal 22.06.2017, dall'art.5, comma 1, lettera d) d.lgs. 25.05.2017 n.75.

modificazioni. In ogni caso l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al primo periodo deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L'affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano agli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti ³³.

- **l. n.244/2007, art.3, commi 55, 56, 57.**

55. Gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

56. Con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali.

57. Le disposizioni regolamentari di cui al comma 56 sono trasmesse, per estratto, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione ³⁴.

C) in terzo luogo, le disposizioni di applicazione generale in tema di pubblicità degli incarichi:

- **l. n.165/2001, art.53, commi 14 e 15 - v. infra.**

- **d.lgs. n.33/2013, art.15, commi 1, 2, 3, 4; art.46.**

Art.15.

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n.127 ^[35], le pubbliche amministrazioni

³³ E' stato posto il tema se la disposizione relativa alla valutazione dell'organo di revisione sia stata abrogata o meno dalla legge finanziaria per il 2006 o dalle norme successive. In tal senso C. Conti, Sez. Autonomie n.4/2006. *Contra*, in senso negativo v. Corte Conti, sez. contr. Lombardia, n.208/2013, n.213/2009, n.506/2010, nonché sez. contr. Piemonte, n.69/2011, n.42/2009; nonché questa Sezione, secondo cui "la disciplina successiva relativa agli atti di spesa (di cui alla legge finanziaria 2006) non ha abrogato, neanche implicitamente, le disposizioni inerenti l'obbligo di parere dell'organo di revisione; inoltre la pronuncia citata della Sezione delle Autonomie (delibera 4/06) che rilevava come "la nuova disciplina della legge finanziaria per il 2006 sostituisca ed abroghi, per evidenti motivi di incompatibilità, l'art.1, commi 11 e 42 della legge n.311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005)" non porta a dedurre che non sia più obbligatoria la valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, prevista appunto dal ridetto art.1 comma 42 L. n.311/2004 non solo perché in tale deliberazione del coordinamento non vi è un espresso riferimento alla norma contenuta insieme ad altre nel più volte citato comma 42, ma anche perché la stessa ha richiamato principi, come quello dell'abrogazione per incompatibilità, che portano ad escludere, nella specie, tale abrogazione. Infine, ad ulteriore conferma di tale principio, si evidenzia che l'organo di revisione contabile, oltre le ordinarie funzioni di cui all'art.239 del TUEL, assume un ruolo molto importante anche a sostegno della funzione di controllo esterno svolta dalle Sezioni regionali della Corte dei Conti e l'obbligo di parere in questione può considerarsi senz'altro uno strumento che avvalorata tale funzione di supporto." (C.Conti. sez. contr. Toscana, n.428/2009).

³⁴ La Corte dei conti, nel dettare linee di indirizzo e criteri interpretativi in tema di regolamenti degli enti locali per l'affidamento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza, ha escluso che ex art.3, comma 57, l. n.244/2007 l'efficacia delle disposizioni regolamentari sia subordinata al loro esame da parte della Corte dei conti, ma che la trasmissione di regolamenti deve comunque ritenersi strumentale al loro esame e ad un'eventuale pronuncia della Corte (C.Conti, sez. Autonomie, n.6/2008).

³⁵ Art.17, comma 22, l. n.127/1997: "22. Le disposizioni di cui all'articolo 12 della legge 5 luglio 1982, n. 441, si applicano anche al personale di livello dirigenziale od equiparato di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nonché al personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche. Per il personale delle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile e militare le competenze attribuite dalla legge 5 luglio 1982, n. 441, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Presidente del Consiglio dei ministri sono esercitate dai rispettivi organi di governo. (Omissis).».

pubblicano [36] e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza: a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il curriculum vitae; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.³⁷

2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.³⁸

3. In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104.³⁹

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

Art.46.

1. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.⁴⁰

2. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

³⁶ L'art.2, comma 2, d.lgs. n.33/2013 stabilisce che "Ai fini del presente decreto, per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione."

³⁷ Testo del comma 1 così modificato, con effetto dal 23.6.2016, dall'art.14, comma 1, lettera b) d.lgs. 25.05.2016 n.97.

³⁸ Testo del comma 2 così modificato, con effetto dal 23.6.2016, dall'art.14, comma 1, lettera c) d.lgs. 25.05.2016 n.97.

³⁹ Art.30 d.lgs. n.104/2010: "1. L'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma. 2. Può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria. Nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi. Sussistendo i presupposti previsti dall'articolo 2058 del codice civile, può essere chiesto il risarcimento del danno in forma specifica. 3. La domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti. 4. Per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comprovi di aver subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, il termine di cui al comma 3 non decorre fintanto che perdura l'inadempimento. Il termine di cui al comma 3 inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere. 5. Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza. 6. Di ogni domanda di condanna al risarcimento di danni per lesioni di interessi legittimi o, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi conosce esclusivamente il giudice amministrativo."

⁴⁰ Testo del comma 1 così modificato, con effetto dal 23.6.2016, dall'art.37, comma 1, lettera b) d.lgs. 25.05.2016 n.97.

D) in quarto luogo, le disposizioni che pongono limiti di spesa :

- **d.l. n.78/2010, conv. con l. n.122/2010, art.6, comma 7⁴¹; art.9, comma 28.⁴²**

Art.6.

7. Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n.196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009⁴³. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco⁴⁴.

Art.9.

⁴¹ L'art.6 d.l. n.78/2010 esprime principi generali di coordinamento della finanza pubblica, cui sono sottoposte anche le Regioni a statuto speciale (C.Cost., n.221/2013; in termini n.262/2012, 211/2012, n.161/2012, n.148/2012, n.139/2012, n.182/2011). La Corte Costituzionale ha precisato che per gli enti locali le disposizioni dell'art.6 d.l. n.78/2010 "non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio", e, in particolare, che sebbene esse prevedano puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo e dunque un ammontare complessivo dei risparmi da conseguire, nell'ambito del quale l'ente è libero di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa e modulare in modo discrezionale le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nella norma (v. C.Conti, n.36/2013, n.139/2012; v. anche C.Conti, n.26/QM/2013, seppur con riferimento non alla stessa ma ad altra e diversa ma simile disposizione).

⁴² L'art.9 d.l. n.78/2010, esprime principi generali di coordinamento della finanza pubblica, cui sono sottoposte anche le Regioni a statuto speciale (C.Cost., n.221/2013; in termini n.18/2013, n.262/2012, n.259/2012, n.212/2012, n.173/2012).

⁴³ Circa gli incarichi, disciplinati dall'art.6 comma 7 d.l. n.78/2010, le SS.RR. di questa Corte - con pronuncia nomofilattica ex art.17 co.31 d.l. n.78/2009 - ha ritenuto (in verità, non senza contrasto con la lettera della legge) che per individuare la base cui applicare la percentuale di riduzione delle spese, "il concetto di 'spesa sostenuta nell'anno 2009, pertanto, deve riferirsi alla spesa programmata per la suddetta annualità.'" (v. C. Conti, SS.RR., n.7/CONTR/2011). Di contro, C.Conti, contr. Lombardia, n.227/2011, ha ritenuto che per gli "enti che nel corso dell'anno 2009 non hanno sostenuto alcuna spesa a titolo di incarichi per studi e consulenze [...] verrebbe disattesa la finalità perseguita dal legislatore [...] se si adottasse una interpretazione letterale [...] finirebbe per premiare gli enti meno virtuosi [...] e porre [...] un divieto assoluto per gli enti più virtuosi [...] talché [...] non essendoci un parametro finanziario precostituito (in quanto la spesa per l'anno 2009 è stata pari a zero), il limite è quello della spesa strettamente necessaria che l'ente locale sosterrà nell'anno in cui si verifica l'assoluta necessità di conferire un incarico di consulenza o di studio. Quest'ultimo limite di spesa, a sua volta, diverrà il parametro finanziario per gli anni successivi.". In termini C. Conti, contr. Sicilia, n.67/2014; contra contr. Piemonte, n.21/2012).

⁴⁴ Il limite alla spesa si deve ritenere non operante (e gli esborsi devono escludersi dal computo) ove la provvista finanziaria derivi da trasferimenti a destinazione vincolata da altri soggetti pubblici o privati. Infatti, la Corte dei conti (v. C. Conti, SS.RR., n.7/CONTR/2011) ha ritenuto che: "Con riferimento alla composizione della **spesa per studi e consulenze** è da ritenere che debbano escludersi dal computo gli oneri coperti mediante **finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati**. ...Pertanto le spese per studi e consulenze alimentate con risorse provenienti da enti pubblici o privati estranei all'ente affidatario, non devono computarsi nell'ambito dei tetti di cui all'art.6, comma 7 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge con la legge n. 122 del 2010". Sul punto, da ultimo C.Conti, contr. Lombardia, n.162/2016 ha precisato "...come costituisca approdo ormai consolidato della giurisprudenza contabile il principio secondo cui, dal computo delle spese per consulenza (come dalle altre elencate dall'**art. 6 del decreto-legge n.78 del 2010** o da ulteriori norme di finanza pubblica), vadano escluse quelle coperte mediante finanziamenti finalizzati o risorse provenienti (per esempio, sponsorizzazioni) da altri soggetti, pubblici o privati (cfr., ex multis, le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per l'Emilia Romagna, n.233/2014/PAR, per la Lombardia, n.398/2012/PAR, per il Piemonte, n.40/2011/PAR). Come affermato, infatti, nella deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n.7/CONTR del 7 febbraio 2011, in cui il principio era stato formulato proprio con riferimento alle spese per studi e consulenze, l'obiettivo comune di tali disposizioni finanziarie non è di limitare tout court i servizi e le funzioni realizzate a mezzo di determinate spese, bensì quello di ridurre l'impatto sul bilancio degli enti. Pertanto, ove tale incidenza non sussista o sia neutralizzata da una fonte esterna, la norma limitativa di spesa non trova applicazione".

28. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. *omissis* Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. *[Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267]* ⁴⁵. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. *omissis* Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

• **d.l. n.50/2017, conv. con l. n.96/2017, art.21-bis.**

1. Per l'anno 2017, ai comuni e alle loro forme associative che hanno approvato il rendiconto 2016 entro il 30 aprile 2017 e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, non si applicano le limitazioni e i vincoli di cui: a) all'articolo 6, commi 7, 8, fatta eccezione delle spese per mostre, 9 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; b) all'articolo 27, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2. A decorrere dall'esercizio 2018 le disposizioni del comma 1 si applicano esclusivamente ai comuni e alle loro forme associative che hanno approvato il bilancio preventivo dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

E) in quinto luogo, disposizioni che pongono specifici divieti di conferimento di incarichi:

⁴⁵ Periodo inserito, con effetto dal 21.8.2016, dall'art.16, comma 1-quater, d.l. 24.6.2016 n.113 conv. con l. 7.8.2016 n.160.

- **l. n.724/1994, art.25, commi 1,2,3.** ⁴⁶

1. Al fine di garantire la piena e effettiva trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, al personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il **pensionamento** di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti, non possono essere conferiti incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio.

2. In deroga al comma 1, gli incarichi conferiti e i rapporti stabiliti alla data di entrata in vigore della presente legge sono confermati fino alla prima data di scadenza o fino alla cessazione, per qualsiasi causa, dell'incarico o del rapporto stesso.

3. I soggetti e le amministrazioni interessati sono tenuti a comunicare entro e non oltre sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica tutte le notizie relative agli incarichi e ai rapporti di cui alla presente disposizione. In caso di inottemperanza per i soggetti di cui al comma 1 viene disposta la decadenza dell'incarico o la fine del rapporto con provvedimento dell'autorità amministrativa competente e viene comminata una sanzione pari al 100 per cento della controprestazione pecuniaria gravante in capo all'amministrazione stessa.

- **d.l. n.95/2012, conv. con l. n.35/2012, art.5, comma 9.**

9. E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia. ⁴⁷

E) in sesto e ultimo luogo, disposizioni di applicazione generale ma di rilievo settoriale:

- **l. n.150/2000, art.9, commi 1,2,4.**

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa.

2. Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando

⁴⁶ La *ratio* della norma - rientrante, per caratteri e finalità, tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale - è stata individuata nell'intento di garantire piena e effettiva trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa" (C. Cost., n.406/1995).

⁴⁷ L'art.6, comma 2, d.l. 24.6.2014 n.90 conv. con l. 11.8.2014 n.114 dispone che "Le disposizioni dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dal comma 1, si applicano agli incarichi conferiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto".

o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'articolo 5, utilizzato con le modalità di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità.

4. I coordinatori e i componenti dell'ufficio stampa non possono esercitare, per tutta la durata dei relativi incarichi, attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Eventuali deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva di cui al comma 5.

- **dpr n.422/2001, art.5, comma 1.**

1. Il conferimento dell'incarico di responsabile dell'ufficio per le relazioni con il pubblico e di strutture assimilate e di capo ufficio stampa a soggetti estranei alla pubblica amministrazione è subordinato al possesso dei requisiti di cui ai precedenti articoli 2 e 3 ⁴⁸.

⁴⁸ Art. 2. - 1. L'esercizio delle attività di comunicazione nell'ambito degli uffici per le relazioni con il pubblico o delle analoghe strutture di cui all'articolo 6 della legge 7 giugno 2000, n. 150, fatte salve le norme vigenti nei diversi ordinamenti che disciplinano l'accesso alle qualifiche, è subordinato al possesso dei requisiti di cui ai successivi commi 2 e 4.

2. Per il personale appartenente a qualifica dirigenziale e per il personale appartenente a qualifiche comprese nell'area di inquadramento C del contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Ministeri o in aree equivalenti dei contratti collettivi nazionali di lavoro per i comparti di contrattazione riguardanti le altre amministrazioni pubbliche cui si applica il presente regolamento, è richiesto il possesso del diploma di laurea in scienze della comunicazione, del diploma di laurea in relazioni pubbliche e altre lauree con indirizzi assimilabili, ovvero, per i laureati in discipline diverse, del titolo di specializzazione o di perfezionamento post-laurea o di altri titoli post-universitari rilasciati in comunicazione o relazioni pubbliche e materie assimilate da università ed istituti universitari pubblici e privati, ovvero di master in comunicazione conseguito presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione e, se di durata almeno equivalente, presso il Formez, la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e altre scuole pubbliche nonché presso strutture private aventi i requisiti di cui all'allegato B al presente regolamento.

3. Ai fini della individuazione dei titoli di studio per le categorie di personale di cui al comma 2, è comunque fatta salva l'applicazione, secondo criteri di equivalenza, delle disposizioni di cui al regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509.

4. Nessun requisito specifico è richiesto per il personale diverso da quello di cui al comma 2. Agli uffici per le relazioni con il pubblico non può essere adibito personale appartenente ad aree di inquadramento inferiore alla B del contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Ministeri o in aree equivalenti dei contratti collettivi nazionali di lavoro per i comparti di contrattazione riguardanti le altre amministrazioni pubbliche cui si applica il presente regolamento.

5. Per l'assegnazione all'ufficio per le relazioni con il pubblico o strutture analoghe, le amministrazioni prevedono, relativamente al personale di cui al comma 4, la frequenza di corsi di formazione teorico-pratici, organizzati, in relazione allo specifico profilo professionale da ricoprire, sulla base dei modelli formativi di cui al successivo articolo 7.

6. Ciascuna amministrazione provvede, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, ad adottare atti di organizzazione degli uffici per le relazioni con il pubblico in coerenza con le disposizioni di cui ai precedenti commi.

7. omissis

Art. 3. - 1. L'esercizio delle attività di informazione nell'ambito degli uffici stampa di cui all'articolo 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150, è subordinato, oltre al possesso dei titoli culturali previsti dai vigenti ordinamenti e disposizioni contrattuali in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, al possesso del requisito della iscrizione negli elenchi dei professionisti e dei pubblicisti dell'albo nazionale dei giornalisti di cui all'articolo 26 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, per il personale che svolge funzioni di capo ufficio stampa, ad eccezione del personale di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni.

2. Il requisito dell'iscrizione all'albo nazionale dei giornalisti è altresì richiesto per il personale che, se l'organizzazione degli uffici lo prevede, coadiuva il capo ufficio stampa nell'esercizio delle funzioni istituzionali, anche nell'intrattenere rapporti diretti con la stampa e, in generale, con i media, ad eccezione del personale di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni.

3. Nessun requisito professionale specifico è richiesto per il personale addetto all'ufficio con mansioni non rientranti nelle previsioni di cui ai precedenti commi 1 e 2.

4. Le amministrazioni che hanno istituito un ufficio stampa provvedono, nell'ambito della potestà organizzativa prevista dal proprio ordinamento, ad adottare gli atti di organizzazione dell'ufficio in conformità alle disposizioni di

- **l. n.228/2012, art.1, comma 146.**

146. Le amministrazioni pubbliche individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n.196, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), possono conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici. La violazione della disposizione di cui al presente comma è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

- **l. n.662/1996, art.1, comma 123.**

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.

- **l. n.165/2001, art.53.**

1. Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, salva la deroga prevista dall'articolo 23-bis del presente decreto, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n.117 e dall'articolo 1, commi 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Restano ferme altresì le disposizioni di cui agli articoli 267, comma 1, 273, 274, 508 nonché 676 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n.297, all'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992, n.498, all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n.412, ed ogni altra successiva modificazione ed integrazione della relativa disciplina.

1-bis. Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.

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.

3. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati gli incarichi consentiti e quelli vietati ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato, sentiti, per le diverse magistrature, i rispettivi istituti.

3-bis. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, e successive modificazioni, sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2.

4. Nel caso in cui i regolamenti di cui al comma 3 non siano emanati, l'attribuzione degli incarichi è consentita nei soli casi espressamente previsti dalla legge o da altre fonti normative.

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

cui ai precedenti commi.

della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

6. I commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. **[Sono nulli tutti gli atti e provvedimenti comunque denominati, regolamentari e amministrativi, adottati dalle amministrazioni di appartenenza in contrasto con il presente comma.]** ⁴⁹. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti: a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili; b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali; c) dalla partecipazione a convegni e seminari; d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate; e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo; f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita. f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione **[nonché di docenza e di ricerca scientifica.]** ⁵⁰.

7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

7-bis. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.

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 di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

9. Gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. In caso di inosservanza si applica la disposizione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legge 28 marzo 1997, n.79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n.140, e successive modificazioni ed integrazioni. All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n.689, e successive modificazioni ed integrazioni. Le somme rimosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze.

10. L'autorizzazione, di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico; può,

⁴⁹ Modifica introdotta dall'art.2, co.13-quinquies, lett. a), d.l. n.101/2013 conv. con l. n.125/2013, con effetto dal 31.10.2013.

⁵⁰ Modifica introdotta dall'art.2, co.13-quinquies, lett. b), d.l. n.101/2013 conv. con l. n.125/2013, con effetto dal 31.10.2013.

altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due amministrazioni. In tal caso il termine per provvedere è per l'amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa se l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronunzia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata.

11. Entro quindici giorni dall'erogazione del compenso per gli incarichi di cui al comma 6, i soggetti pubblici o privati comunicano all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici.

12. Le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti comunicano in via telematica, nel termine di quindici giorni, al Dipartimento della funzione pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto.⁵¹

13. Le amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare tempestivamente al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, i compensi da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11.⁵²

14. Al 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 tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica, tempestivamente e comunque nei termini previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i dati di cui agli articoli 15 e 18 del medesimo decreto legislativo n. 33 del 2013, relativi a tutti gli incarichi conferiti o autorizzati a qualsiasi titolo. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Le informazioni relative a consulenze e incarichi comunicate dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, nonché le informazioni pubblicate dalle stesse nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica ai sensi del presente articolo, sono trasmesse e pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno ommesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al terzo periodo del presente comma in formato digitale standard aperto. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno ommesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza.⁵³

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. *[I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9.]*⁵⁴.

⁵¹ Comma così modificato dall'art.8 comma 1 d.lgs. 25.05.2017 n.75, il cui art.22, comma 12, dispone che le presenti modifiche si applicano agli incarichi conferiti successivamente al 1° gennaio 2018.

⁵² V. nota che precede.

⁵³ V. nota che precede.

⁵⁴ Proposizione dichiarata illegittima da Corte Cost., 5 giugno 2015 n.98. In seguito, in base a tale pronunzia, la Cassazione ha ribadito che l'omessa comunicazione dei corrispettivi di incarichi non autorizzati non comporta la sanzione di cui all'art.53 co.9 d.lgs. n.165/2001, essendo la condotta già ricompresa nel divieto di conferimento di incarichi senza autorizzazione e risolvendosi la sua autonomia sanzionabilità in duplicazione raccordata ad inadempimento meramente formale (v. Cass., s.l., n.13474/2016).

Circa l'obbligo di previa autorizzazione, la S.C. ha altresì avuto modo di chiarire che l'art.53 co.9 pone a carico dell'ente pubblico economico e del privato che conferiscono l'incarico retribuito, con relativo onere della prova, senza che ne siano tipizzate le modalità, un obbligo di verifica delle condizioni che impongono o escludono la necessità di richiesta di preventiva autorizzazione all'Amministrazione di appartenenza del lavoratore, né tale onere può essere

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

16-bis. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica può disporre verifiche del rispetto delle disposizioni del presente articolo e dell'articolo 1, commi 56 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica. A tale fine quest'ultimo opera d'intesa con i Servizi ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

16-ter. I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.⁵⁵

§ § §

trasferito a carico del lavoratore (il quale concorre all'attuazione della disciplina sulle incompatibilità in ragione delle conseguenze della mancanza di autorizzazione poste a suo carico dal comma 7 dell'art.53); né ciò contrasta con l'art.3 l. n.689/1981, poiché come la Corte ha avuto modo di affermare (Cass., n.19759/2015), in tema di violazioni amministrative, l'errore sulla liceità del fatto giustifica l'esclusione della responsabilità solo quando risulti inevitabile, occorrendo a tal fine un elemento positivo, estraneo all'autore dell'infrazione, idoneo ad ingenerare in lui la convinzione della stessa liceità, oltre alla condizione che, da parte sua, sia stato fatto tutto il possibile per osservare la legge e che nessun rimprovero possa essergli mosso, così che l'errore sia stato incolpevole, non suscettibile, cioè, di essere impedito dall'interessato con l'ordinaria diligenza (v. Cass., s.l., n.25752/2016).

⁵⁵ Ex art.1, comma 43, l. n.190/2012 "Le disposizioni di cui all'articolo 53, comma 16-ter, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, introdotto dal comma 42, lettera l), non si applicano ai contratti già sottoscritti alla data di entrata in vigore della presente legge".

4. GLI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA IN MATERIA.

Il tema delle condizioni di legittimità dell'affidamento di incarichi esterni da parte delle amministrazioni pubbliche è stato, da tempo, oggetto di pronunzie, sia in sede giurisdizionale che in sede di controllo, della Corte dei conti, che, in base alle già richiamate disposizioni legislative ma non di rado prima e per così dire anticipando le stesse, hanno dato luogo ad un corpo consolidato di principi e regole.

Secondo i citati principi e regole, la p.a. - che per principio risalente deve provvedere ai propri compiti con la propria organizzazione e le sue risorse umane e strumentali, anche al fine di evitare inutili aggravii di costi e la violazione, o elusione, delle regole di accesso ai pubblici impieghi ⁵⁶, e che è perciò tenuta ad individuare e soddisfare le esigenze stabili o frequenti nell'ambito di provvedimenti di analisi e programmazione dei fabbisogni e tramite l'aggiornamento periodico dei profili professionali ⁵⁷ - può legittimamente conferire incarichi esterni solo se essi siano sufficientemente determinati nei contenuti e rispondenti a obiettivi specifici della p.a. conferente e rivestano carattere di temporaneità e siano, perciò, limitati nella loro durata (con conseguente divieto di rinnovo come pure di reiterato conferimento di un incarico avente lo stesso oggetto ⁵⁸; la proroga è ammessa solo per completare l'attività e senza compensi aggiuntivi ⁵⁹); se, lungi dal riguardare attività rientranti nelle ordinarie funzioni degli uffici e del personale, ineriscano a problematiche specifiche di natura eccezionale e straordinaria, imprevedibile e temporanea, caratterizzate

⁵⁶ C.Conti, III giur. app., n.66/2012.

⁵⁷ C.Conti, sez. giur. Campania, n.13/2013.

⁵⁸ *Ex multis* C.Conti, sez. contr. legitt., n.3/2014, che, in relazione al terzo incarico attribuito al medesimo collaboratore per lo svolgimento della medesima prestazione, ha statuito che il divieto di rinnovo dei contratti di collaborazione previsto dall'art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001 come modificato dall'art.1, comma 147, l. n.228/2012 "va inteso non solo con riguardo al soggetto destinatario, ma anche e soprattutto con riferimento all'oggetto della prestazione poiché ciò che la norma mira a scongiurare è la ripetizione di un negozio giuridico precedentemente instaurato, seppure nuovo e autonomo rispetto al precedente, che riveli incontestabilmente l'assenza dei requisiti di straordinarietà e limitatezza nel tempo dell'esigenza dell'amministrazione.". In termini id, n.16/2015, n.13/2013, n.1/2012, n.24/2011.

⁵⁹ C.Conti, sez. contr. Emilia-R., n.310/2012. Tuttavia, C.Conti, sez. centr. contr. legitt., del. n.24/2013/PREV ha avuto modo di precisare che: "Dell'art.7 co.6, lett. c, d.lgs. 30.3.2001 n.165, come modificato dall'art.1 co.147 l. n.228/2012, entrata in vigore il 1° gennaio successivo, si deve dare un'interpretazione letterale e finalistica giusta i principi, anche costituzionali, in tema di diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro (art.36 Cost.) e di autonomia negoziale (artt. 1322ss c.c.), di talché l'eccezione della proroga (che, a differenza del rinnovo, posticipa la scadenza degli effetti dell'atto prima della scadenza originaria, senza necessità di nuova valutazione degli elementi istruttori a base del primo atto) al divieto di rinnovo, in precedenza statuito per contenere la spesa pubblica, riguarda il termine di efficacia del contratto e non di adempimento e, in caso di ritardi non imputabili al prestatore, impone una retribuzione aggiuntiva rapportata al compenso in origine stabilito (opinando che il legislatore abbia inteso riferirsi alla proroga del solo termine di adempimento senza ulteriore retribuzione per la prestazione aggiuntiva la norma sarebbe priva di contenuto precettivo ed ininfluyente).".

da particolare complessità (o particolare urgenza)⁶⁰ che non possano essere adeguatamente (o tempestivamente) risolte avvalendosi delle professionalità interne a causa di oggettive e comprovate carenze di personale idoneo ⁶¹ (condizioni di cui va data adeguato conto in sede di motivazione del provvedimento di conferimento ⁶²); e se,

⁶⁰ C.Conti, sez. centr. contr. legitt., del. n.13/2013/PREV ha precisato che l'art.7 co.6 d.lgs. n.165/2001 "subordina il conferimento degli incarichi alle seguenti condizioni: ... (e) la prestazione deve avere natura temporanea; (f) l'incarico deve rispondere ad esigenze di carattere eccezionale e straordinario, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne e incompatibili con i tempi dell'ordinario reclutamento, non già ad esigenze ordinarie e permanenti, seppur rese urgenti da mancata o errata o tardiva valutazione e programmazione dei fabbisogni di personale.". Id., del. n.7/2014/PREV ha a sua volta ribadito che "...le aa.pp. devono attenersi a: [...] (c) temporaneità degli incarichi, siccome conferiti per sopperire non già a fabbisogni permanenti ma ad esigenze di carattere temporaneo, per le quali la P.A. non può fare ricorso alle risorse umane e professionali interne (n.24/2011, n.26/2012, n.3/2014); (d) eccezionalità e straordinarietà dell'incarico, che è volto ad acquisire apporti professionali di alta qualificazione e comprovata specializzazione (n.2/2012);..." soggiungendo che "Il corretto utilizzo delle collaborazioni esterne postula un ambito temporale limitato e coerente con la durata del progetto, rappresentando un rimedio eccezionale a esigenze particolari e straordinarie. E', dunque, illegittimo il conferimento reiterato di un incarico avente lo stesso contenuto di altri già in precedenza conferiti (come vietato dall'art.1 co.147 l. n.228/2012), che si traduce in forme atipiche di assunzione con conseguente elusione delle regole di accesso all'impiego pubblico (n.13/2013), mancando la temporaneità e l'eccezionalità, trattandosi di esigenze ordinarie e perduranti per la struttura, che non è riuscita a individuare una soluzione idonea, in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché in termini di aggiornamento dei profili professionali presenti in organico."

⁶¹ C.Conti, sez. centr. contr. legitt., ex multis n.11/2016, n.8/2015, n.7/2014, n.17/2013, n.13/2013, n.26/2012, n.24/2011; I giurisd. centr. app., n.25/2010. Sul punto C.Conti, sez. centr. Lombardia, n.208/2013 individua una simmetria tra il citato art.7 e l'art.36 (in tema di contratti flessibili) del d.lgs. n.165/2001 ritenendone fine comune limitare il ricorso a forme flessibili di lavoro nella p.a.

C.Conti, sez. centr. contr. legitt., del. n.13/2013/PREV ha precisato che l' "art.7 co.6 d.lgs. n.165/2001 [...] subordina il conferimento degli incarichi alle seguenti condizioni: [...] (d) l'amministrazione deve previamente accertare l'impossibilità oggettiva di utilizzare le proprie risorse umane, **che deve avere sempre carattere qualitativo e non quantitativo, nel senso che le professionalità che occorrono non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili all'interno dell'amministrazione**); [...]".

C.Conti, sez. centr. contr. legitt., del. n.7/2014/PREV evidenzia "che le aa.pp. devono attenersi a: [...] (b) comprovata mancanza nell'organizzazione dell'Ente di personale idoneo, **sotto il profilo quantitativo o qualitativo** (n.24/2011).

Da ultimo, C.Conti, sez. centr. contr. legitt., n.11/2016/PREV ha avuto modo di riepilogare quanto segue: "Per consolidato orientamento giurisprudenziale di questa Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità, ai fini del conferimento di consulenze esterne le Amministrazioni devono attenersi ai seguenti principi: ... comprovata mancanza all'interno dell'organizzazione dell'Ente di personale idoneo, sotto il profilo quantitativo o qualitativo, a sopperire alle esigenze che determinano il ricorso all'incarico o alla consulenza; [...] Con riguardo, in particolare, al presupposto individuato dalla sopra richiamata lettera b) [dell'art.7 co.6 d.lgs. n.165/2001], relativo alla comprovata mancanza all'interno dell'organizzazione dell'Ente di personale idoneo a sopperire alle esigenze che determinano il ricorso all'incarico, si richiama la giurisprudenza di questa Sezione, secondo la quale "(...) le figure professionali che necessitano per la realizzazione delle attività oggetto del conferimento di incarichi non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili nell'ambito delle risorse umane a disposizione dell'Amministrazione conferente, la quale non può fare ricorso all'affidamento di incarichi di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie attribuibili a personale rientrante nei ruoli" (cfr. delib. n. 17/2013). ... **non può, pertanto, ritenersi sufficiente a integrare i presupposti dell'art. 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti nella Struttura siano già impegnate a tempo pieno**, mentre, per converso, avrebbe dovuto essere dimostrata la carenza delle figure professionali dotate delle competenze necessarie [...]. Invero, l'INPS ... ha fatto esclusivo riferimento alla carenza numerica di personale qualificato ... rispetto ai crescenti adempimenti da svolgere, senza nulla motivare in ordine alla ricorrenza, nel caso di specie, dei presupposti legittimanti l'incarico all'esame, come sopra ricostruiti."

⁶² C.Conti, ss.rr. contr., n.6/2005: "il conferimento degli incarichi "deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi. L'affidamento dell'incarico deve essere preceduto perciò da un accertamento reale, che coinvolge la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico". Da ultimo C.Conti, sez. giur. Lazio, n.124/2017 ha ritenuto che "l'illegittimità del conferimento di incarico in esame si evince [...] dall'omessa - seria e concreta - preliminare verifica in ordine alla effettiva impossibilità di ricorrere a risorse interne... [poiché] ... L'affidamento dell'incarico deve essere preceduto, perciò, da un accertamento reale, che coinvolge la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico".

conseguentemente, siano attribuiti ad esperti di particolare e comprovata specializzazione⁶³.

Ai fini della legittima attribuzione di incarichi esterni occorre, poi, che la p.a. conferente si sia dotata degli appositi strumenti procedurali previsti dal comma 6 dell'art.7 d.lgs. n.165/2001 (*"Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione."*)⁶⁴, ed è, di conseguenza, necessario che - salvo ipotesi del tutto particolari ed eccezionali ⁶⁵ - l'incaricato sia selezionato mediante la procedura comparativa di che trattasi ⁶⁶, essendo all'uopo idonea, in mancanza di specifiche indicazioni normative, ogni procedura idonea ad assicurare trasparenza, *par condicio* e comparazione adeguata al tipo di contratto che si deve sottoscrivere ^{67 68}, senza distinzione tra le prestazioni occasionali e quelle di natura coordinata e continuativa ⁶⁹.

Infine, è stata sottolineata la necessità che l'incarico - in conformità ai principi sui contratti della p.a. e di relativa necessaria forma scritta - sia formalizzato in apposita scrittura

⁶³ C.Conti, sez. contr. legitt., n.24/2015.

⁶⁴ C.Conti, sez. contr. legitt., n.12/2011, n.4/2011.

⁶⁵ C.Conti, sez. contr. Lombardia, n.37/2009 le individua nell'unicità della prestazione sul piano soggettivo, nell'assoluta imprevedibile urgenza (in termini v. C.Conti, sez. contr. Emilia-R., n.310/2012) o nell'essere andata deserta l'esperita procedura.

⁶⁶ C.Conti, sez. contr. legitt., n.8/2014, n.3/2014, 2/2012, n.24/2011, n.25/2010. V. anche C.Conti, sez. contr. Molise, n.71/2015, che in merito osserva come *"lo stesso Giudice delle Leggi, con sentenza n.252/2009, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la deroga alle disposizioni dettate dal D.Lgs. n.165/2001, ha avuto modo di affermare che "il riconoscimento [...] di un certo grado di autonomia nella scelta dei propri collaboratori esterni (v. sentenze n.187 del 1990 e n.1130 del 1988), non esime la Regione dal rispetto del canone di ragionevolezza e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione"* (v. in termini C.Cost., n.53/2012). In termini C.Conti, sez. contr. Lombardia, n.208/2013, secondo cui l'art.7, comma 6-bis, d.lgs. n.165/2001 *"non consente alcuna deroga alle procedure comparative, se non con successiva norma di pari rango, allo stato attuale non esistente [...ed è...] espressione dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità delle amministrazioni pubbliche [...essendo...] rimessi ai relativi ordinamenti le sole modalità e pubblicità delle procedure comparative [...]* Diversamente opinando, invero, si consentirebbe agli enti pubblici in questione di stabilire *"ad libitum", attraverso i propri statuti e regolamenti, la soglia minima consentita per evitare procedure concorsuali"*.

⁶⁷ C.Conti, sez. contr. legitt., n.17/2012/QM si è, sul punto, pronunciata in sede di questione di massima per 'precostituire un comune criterio esegetico', ritenendo che il concetto di *"procedura comparativa"* non si identifichi nello schema del concorso (cui il legislatore ove ha voluto si è espressamente riferito: v. art.28 d.lgs. 165/2001, e che rischia in certi casi di avere costi maggiori del valore della prestazione, in contrasto coi criteri di economicità ed efficienza ex art. 97 Cost.), potendo la comparazione, segnatamente per prestazioni occasionali (contratti di breve durata e di modica entità), realizzarsi mediante procedure -regolate dalle singole pp.aa.- semplificate e meno formalizzate consistenti nell'esame di documentati *"curricula"*, purché la scelta sia l'esito di un confronto di professionalità che, nel rispetto dei criteri di trasparenza e pubblicità dell'incarico, consenta un'effettiva selezione e l'acquisizione di soggetti di provata qualificazione. In termini, sez. contr. legitt., n.8/2014.

⁶⁸ Non rileva in contrario la circolare Dipartimento della Funzione Pubblica 11.3.2008 n.2, in quanto atto di natura meramente interpretativa e non innovativa (C.Conti, sez. contr. legitt., n.10/2012; contra n.6/2011 secondo cui la circolare, escludendo l'obbligo della procedura comparativa per le prestazioni occasionali, riguarda prestazioni che si esauriscano in una sola azione ed il cui compenso assimilabile al rimborso spese, quali traduzioni, partecipazione a convegni e seminari, singole docenze).

⁶⁹ C.Conti, sez. contr. legitt., *ex multis* n.22/2011.

contrattuale ⁷⁰, che, d'altronde, appare necessaria per specificare, come per legge, gli elementi del rapporto oggetto: natura, oggetto, durata, compenso, etc. dell'incarico stesso.

§ § §

⁷⁰ C.Conti, sez. contr. Molise, n.71/2015; sez. contr. Toscana, n.10/2009.

5. I PRESUPPOSTI DI LEGITTIMITA' DEGLI INCARICHI.

Orbene, sulla scorta dei riferimenti normativi e giurisprudenziali che precedono è ora possibile riassumere, nei termini che seguono, le condizioni di legittimità del conferimento di incarichi a soggetti esterni da parte degli enti locali.

1. L'ente deve avere previamente accertato l'oggettiva impossibilità di utilizzare le strutture organizzative e le risorse umane interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi; e della sussistenza di detta condizione deve poi dare esplicitamente ed adeguatamente conto nella motivazione del provvedimento che decide il conferimento dell'incarico (senza possibilità, come da principi generali, di integrazione postuma della motivazione stessa). In materia informatica, peraltro, gli incarichi di consulenza sono possibili *"solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati [...per la...] soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici."* (v. art.1/146 L. n.228/2012).

In linea con l'esplicito disposto dell'art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001 (*"...per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali ... in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: ... b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;..."*) - che, come già detto, è da ritenersi disposizione *"con carattere di generalità per tutte le amministrazioni pubbliche..."*⁷¹ - è stato al riguardo precisato circa l'impossibilità oggettiva di utilizzare le proprie risorse umane, le quali *"non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili nell'ambito delle risorse umane a disposizione dell'Amministrazione conferente [...] non può, pertanto, ritenersi sufficiente a integrare i presupposti dell'art. 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti nella Struttura siano già impegnate a tempo pieno..."*⁷²; di talché l'incarico deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne, non già ad esigenze ordinarie e permanenti, seppur rese urgenti da mancata o errata o tardiva valutazione e programmazione dei fabbisogni di personale.

Ritiene, peraltro, la Sezione che siffatta ricostruzione, pur sostanzialmente corretta e che

⁷¹ V. *supra*, nota n.26.

⁷² C.Conti, sez. contr. legitt., n.11/2016/PREV cit.

essa condivide, possa risultare, in talune circostanze, eccessivamente rigorosa, e debba perciò essere temperata dalla considerazione che l'impossibilità oggettiva di utilizzo del personale interno possa derivare anche dalla sua *soggettiva* indisponibilità, unicamente, però, nei casi, intuibilmente limitatissimi, in cui ricorrano congiuntamente le due seguenti condizioni: *(a)* l'esigenza che si ritiene di soddisfare con l'incarico si presenti con incontrovertibile carattere di urgenza e, soprattutto, di non prevedibilità con l'uso dell'ordinaria diligenza e di una corretta programmazione delle attività dell'ente e dei fabbisogni di personale; *(b)* l'indisponibilità soggettiva delle risorse interne deve essere dimostrabile *per tabulas* e di carattere cogente, cioè non superabile con un attenta utilizzazione del personale per essere questo obiettivamente destinato a compiti da cui non può essere neanche temporaneamente e/o parzialmente distolto⁷³.

Sono perciò da considerare illegittimi tutti i provvedimenti che nel decidere il conferimento di un incarico non rechino un siffatto corredo motivazionale (come pure, ovviamente, quelli in cui quest'ultimo sia insufficiente, incongruo o apparente); senza possibilità, giusta principi generali, di sua integrazione postuma, e, dunque, anche ove precisazioni in proposito risultino *aliunde* da atti successivi (come, tra l'altro, i prospetti o le note di trasmissione degli atti a questa Corte) o da atti precedenti o coevi che siccome non richiamati non valgano come motivazione *per relationem*.

In materia informatica, peraltro, gli incarichi di consulenza sono possibili "*solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati [...per la...] soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici.*" (v. art.1/146 L. n.228/2012).

Va precisare, per quanto ovvio, che la verifica dell'indisponibilità di risorse interne costituisce un antecedente logico necessario nel percorso valutativo che si conclude con la (motivata) decisione di affidare un incarico esterno. In altri termini, tale decisione suppone svolto compiutamente (e con sicuro e dimostrabile esito negativo) il previo accertamento che certi compiti o attività non possono essere utilmente svolti dalle strutture dell'ente. E detto accertamento è evidentemente cosa ben diversa da ciò che, una volta deciso di affidare un incarico (perché tra i dipendenti dell'ente non ve n'è alcuno che, come dipendente, possieda una determinata professionalità), l'ente effettui per verificare se l'incarico possa essere conferito prima che a un esterno ad un dipendente ma al di fuori

⁷³ V. C.Conti, contr. Toscana, n.27/2018/VSGO.

delle mansioni di servizio quali derivantigli dal profilo professionale di inquadramento. Ciò detto riguardo alla legittimità ‘formale’ del provvedimento, è, peraltro, appena il caso di ricordare che la legittimità della condotta del soggetto che ha conferito l’incarico rimane ovviamente affidata ai criteri che presiedono alla responsabilità erariale, e, dunque, alla effettiva ricorrenza e riscontrabilità in punto di fatto delle condizioni legittimanti il conferimento dell’incarico⁷⁴ (tema, questo, che evidentemente, esula dall’economia del presente referto, come, del resto, dalla competenza di questa Sezione, fatti salvi i casi di macroscopica ed immediata percepibilità).

2. Negli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti il provvedimento che decide il conferimento di un incarico di studio, ricerca o consulenza dev’essere *corredato* del parere (obbligatorio, seppur non vincolante) dell’organo di revisione economico-finanziaria dell’ente.

Nonostante l’espressione poco felice della legge, l’atto di affidamento deve *essere preceduto* dal parere in questione, giusta quanto dal suo *nomen juris* deriva sul piano giuridico-funzionale circa la sua natura di tipico atto endoprocedimentale, finalizzato a fornire al decidente elementi di scienza e di giudizio. D’altronde, un parere (magari sfavorevole) rilasciato quando l’atto di affidamento è stato già adottato (o addirittura l’affidamento ha già avuto corso col perfezionamento del vincolo contrattuale) non avrebbe alcuna utilità.

Ai sensi dell’art.1, comma 42, l. n.311/2004, *supra* riportato, l’affidamento di incarichi senza il previo parere (*rectius*: senza la richiesta del parere: v. art.16, comma 2, l. n.241/1990⁷⁵) “*costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale*”.

⁷⁴ Cass., SU, 29.09.2003 n.14488; “La Corte dei conti, nella sua qualità di giudice contabile, può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell’ente pubblico. Infatti, se da un lato, in base all’art.1, primo comma, della legge n 20 del 1994, l’esercizio in concreto del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti; dall’altro lato, l’art.1, primo comma, della legge n.241 del 1990 stabilisce che l’esercizio dell’attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di <economicità> e di <efficacia>, che costituiscono specificazione del più generale principio sancito dall’art.97 Cost. e assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell’azione amministrativa. Pertanto, la verifica della legittimità dell’attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti.”.

⁷⁵ L’art.16, comma 2, l. n.241/1990 dispone: “...2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l’organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell’amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall’espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l’organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l’amministrazione richiedente procede indipendentemente dall’espressione del parere. Salvo il caso di omessa richiesta del parere, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri di cui al presente comma.”.

Il parere, emesso nel corso del procedimento, deve, comunque, come prevede la legge, essere allegato all'atto di affidamento (anche se, in verità, è dubbio che la sola violazione di questo onere di allegazione documentale possa, da solo, inficiare la validità dell'affidamento o determinarne il carattere di attività pregiudizievole per l'erario).

Così, debbono considerarsi illegittimi, in quanto emessi in assenza di parere, non soltanto i provvedimenti di conferimento mai sottoposti al vaglio dei revisori, ma anche quelli (purtroppo tutt'altro che infrequenti) per i quali il parere, pur esistente per così dire *in rerum natura*, sia stato emesso in data (spesso anche considerevolmente) successiva a quella di adozione del provvedimento cui si riferisce e si debba, quindi, considerare ad ogni effetto come non mai emesso.

Ed illegittimi debbono pure ritenersi quei provvedimenti di affidamento di incarichi esterni i quali si pongano in contrasto con il parere (negativo) dell'organo di revisione laddove nella decisione non si dia conto e motivazione delle ragioni che inducono a discostarsi dall'avviso espresso nel parere stesso⁷⁶.

Va precisato che il parere deve normalmente essere emesso sul provvedimento di affidamento, ma può essere anche emesso su atti presupposti e prodromici (ad es. indizione della selezione) quando essi contengano le volizioni e specificazioni relative all'affidamento e siano poi richiamate dall'atto di affidamento definitivo a farne parte integrante.

3. Ai fini della legittima attribuzione di incarichi esterni occorre, poi, che la p.a. conferente si sia dotata degli appositi strumenti procedurali previsti dal comma 6 dell'art.7 d.lgs. n.165/2001 (*"Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione."*)⁷⁷, e perciò - salvo casi eccezionali⁷⁸, e da motivare adeguatamente in relazione a motivi ostativi di carattere oggettivo non consentano forme di comparazione - l'incaricato va scelto tramite procedure comparative, disciplinate e rese pubbliche dall'ente secondo il proprio ordinamento, atte ad assicurare trasparenza, parità di condizioni e comparazione

⁷⁶ V. *ex multis* Cons. St., VI, 11.11.1992, n. 872.

⁷⁷ V. *supra*, nota n.64.

⁷⁸ V. *supra*, nota n.65.

tra gli stessi circa le prestazioni da svolgere⁷⁹.

Come già accennato, poiché la legge non precisa le modalità della richiesta *procedura comparativa* (concetto che non si identifica con il concorso pubblico), si deve ritenere idonea ogni procedura che consenta di assicurare i richiamati criteri di trasparenza e pubblicità, la *par condicio* tra i possibili incaricati, ed una selezione e comparazione *effettiva* che sia il frutto di un congruo esame di documentati “*curricula*” e di un serio confronto di professionalità che sia atto a determinare l’acquisizione di soggetti di provata qualificazione adeguata al tipo di incarico da affidare⁸⁰, senza distinzione tra le prestazioni occasionali e quelle di natura coordinata e continuativa⁸¹.

Ed è appena il caso di aggiungere che affinché la selezione sia *effettiva* essa deve essere congegnata in modo tale da non ostacolare irrazionalmente o indebitamente la presentazione delle candidature, ad es. richiedendo documentazione o ponendo oneri procedurali non essenziali, stabilendo termini eccessivamente brevi per la presentazione delle domande, rendendo pubblico l’avviso di selezione in modi o in tempi che ne impediscano la più ampia conoscenza da parte della platea dei possibili interessati.

4. L’oggetto della prestazione deve essere determinato e corrispondere a obiettivi e progetti specifici e determinati. Di talché, risultano illegittimi (e suscettivi di determinare responsabilità erariale a carico di chi ne abbia deciso l’affidamento) gli incarichi il cui oggetto sia generico o indeterminato.

5. L’oggetto della prestazione deve rientrare nell’ambito delle competenze istituzionali attribuite dalla legge all’ente o previste nel programma approvato dal consiglio ex art.42 co.2 Tuel - essendo perciò illegittimi (e suscettivi di determinare responsabilità erariale) gli incarichi privi di un sufficiente nesso funzionale che li colleghi alle finalità attribuite all’ente - ma ovviamente non consistere nello svolgimento delle sue funzioni ordinarie attribuibili a personale in ruolo (v. punto che segue).

⁷⁹ V. *supra*, nota n.66.

⁸⁰ V. *supra*, nota n.67-68.

⁸¹ V. *supra*, nota n.69.

6. Come anche esplicitamente stabilito dall'art.7 co.6 d.lgs. n.165/2001 (che, come già ricordato, è disposizione *"con carattere di generalità per tutte le amministrazioni pubbliche..."*

⁸²⁾ l'oggetto della prestazione che deve essere resa da parte del soggetto cui è stato conferito l'incarico deve avere carattere *"altamente qualificato"* e, conseguentemente, non deve corrispondere alle attività ordinarie della struttura burocratica dell'ente e dei suoi dipendenti.

Non per nulla, lo stesso comma 6 del citato art.7 d.lgs. n.165/2001 aggiunge che *"Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa [i.e. erariale: n.d.e.] per il dirigente che ha stipulato i contratti."*; e, a far data dal 31.10.2013⁸³, *"fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato"*, determina vieppiù (v. richiamo al successivo art.36, comma 5-quater) sia responsabilità *dirigenziale* (art.21 d.lgs. n.165/2001) sia il divieto di erogazione della retribuzione di risultato.

Giova rimarcare, per quanto ovvio, che il requisito di cui trattasi prescinde - nel senso che non dipende dalle (e non si esaurisce nelle) - dalle capacità e qualità culturali e professionali dell'incaricato, perché l'incarico deve essere finalizzato a soddisfare l'esigenza dell'amministrazione di acquisire elementi di conoscenza e di giudizio dei quali ordinariamente non dispone e non è tenuta a disporre. Di talché, il requisito in parola non sussiste laddove l'oggetto dell'incarico sia bensì professionalmente qualificato ma riguardi un'attività di cui l'amministrazione è tenuta - giusta le disposizioni che disciplinano le funzioni e la propria organizzazione - a disporre ordinariamente (salvo che non ne sia temporaneamente priva per motivi di carattere oggettivo e non prevedibile).

7. Dal requisito della 'eccezionalità' del ricorso ad apporti esterni deriva, quale corollario, quello della temporaneità e, dunque, della limitatezza e determinatezza dell'incarico⁸⁴, la cui durata deve essere perciò determinata e temporalmente limitata, come del resto è espressamente disposto dal più volte citato art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001 (*"...d)devono essere preventivamente determinati durata ... della collaborazione."*) e

⁸² V. *supra*, nota n.26.

⁸³ Per effetto delle modifiche apportate al d.lgs. n.165/2001 da parte del d.l. n.101/2013 conv. l. n.125/2013.

⁸⁴ C.Conti, sez. centr. contr. legitt., n.13/2013/PREV: *"Le disposizioni di cui all'art.7 co.6 d.lgs. n.165/2001, al fine di contenere le spesa di personale ed evitare che gli incarichi ad esterni si traducano in forme atipiche di assunzione, elusive delle regola in tema di accesso agli impieghi nella P.A., subordina il conferimento degli incarichi alle seguenti condizioni ... la prestazione deve avere natura temporanea;..."*.

dall'art.110 comma 6 Tuel (*"Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne..."*).

Contrastante con la temporaneità dell'incarico è la sua reiterazione, talché il legislatore (con effetto dall' 10.10.2013, e, dunque, per tutti gli incarichi considerati dal presente referto):

- a. ha espressamente disposto il divieto di rinnovo (cui va ritenuto sostanzialmente equivalente, ai fini dell'interesse tutelato dal legislatore, il reiterato affidamento dello stesso incarico⁸⁵);
- b. ha, vieppiù, dettato disposizioni che subordinano la proroga⁸⁶ a ben precise condizioni e finalità, stabilendo che *"l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;"*, e, dunque, senza compensi aggiuntivi ⁸⁷.

8. Il soggetto cui è conferito l'incarico deve essere un esperto di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria o comunque è un soggetto dotato di alta professionalità.

⁸⁵ Ex multis C.Conti, sez. contr. legitt., n.3/2014/PREV, che, in ordine al terzo incarico allo stesso soggetto per la stessa attività, ha statuito che il divieto di rinnovo dei contratti di collaborazione ai sensi dell'art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001 come modificato dall'art.1, comma 147, l. n.228/2012 *"va inteso non solo con riguardo al soggetto destinatario, ma anche e soprattutto con riferimento all'oggetto della prestazione poiché ciò che la norma mira a scongiurare è la ripetizione di un negozio giuridico precedentemente instaurato, seppure nuovo e autonomo rispetto al precedente, che riveli incontestabilmente l'assenza dei requisiti di straordinarietà e limitatezza nel tempo dell'esigenza dell'amministrazione."* In termini id, n.16/2015, n.13/2013, n.1/2012, n.24/2011.

V., altresì, C.Conti, sez. centr. contr. legitt., n.7/2014/PREV, che ha avuto modo di precisare che: *"Il corretto utilizzo delle collaborazioni esterne postula un ambito temporale limitato e coerente con la durata del progetto, rappresentando un rimedio eccezionale a esigenze particolari e straordinarie. E', dunque, illegittimo il conferimento reiterato di un incarico avente lo stesso contenuto di altri già in precedenza conferiti (come vietato dall'art.1 co.147 l. n.228/2012), che si traduce in forme atipiche di assunzione con conseguente elusione delle regole di accesso all'impiego pubblico (n.13/2013), mancando la temporaneità e l'eccezionalità, trattandosi di esigenze ordinarie e perduranti per la struttura, che non è riuscita a individuare una soluzione idonea, in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché in termini di aggiornamento dei profili professionali presenti in organico."*

⁸⁶ Sui concetti di (e la distinzione tra) rinnovo e proroga, v. da ultimo Cons. Stato, giurisd. III, sent. 5.3.2018 n.1337.

⁸⁷ C.Conti, sez. contr. Emilia-R., n.310/2012. Tuttavia, C.Conti, sez. centr. contr. legitt., del. n.24/2013/PREV ha avuto modo di precisare che: *"Dell'art.7 co.6, lett. c, d.lgs. 30.3.2001 n.165, come modificato dall'art.1 co.147 l. n.228/2012, entrata in vigore il 1° gennaio successivo, si deve dare un'interpretazione letterale e finalistica giusta i principi, anche costituzionali, in tema di diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro (art.36 Cost.) e di autonomia negoziale (artt. 1322ss c.c.), di talché l'eccezione della proroga (che, a differenza del rinnovo, posticipa la scadenza degli effetti dell'atto prima della scadenza originaria, senza necessità di nuova valutazione degli elementi istruttori a base del primo atto) al divieto di rinnovo, in precedenza statuito per contenere la spesa pubblica, riguarda il termine di efficacia del contratto e non di adempimento e, in caso di ritardi non imputabili al prestatore, impone una retribuzione aggiuntiva rapportata al compenso in origine stabilito (opinando che il legislatore abbia inteso riferirsi alla proroga del solo termine di adempimento senza ulteriore retribuzione per la prestazione aggiuntiva la norma sarebbe priva di contenuto precettivo ed ininfluyente)."*

Ai sensi dell'art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001 si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria (fermo restando, beninteso, che deve trattarsi di soggetto professionalmente qualificato e di cui sia possibile “*accertare la maturata esperienza nel settore*”) nel caso di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, incluso il servizio di collocamento.

Per gli incarichi presso gli uffici stampa delle amministrazioni è richiesto il possesso dei titoli e requisiti di cui agli artt.9 l. n.150/2000 e 2 d.p.r. n.422/2001.

9. L'atto di conferimento dell'incarico (completo della indicazione dell'incaricato, della ragione dell'incarico stesso, del compenso erogato; e, a far data dal 20.4.2013, anche del *curriculum* dell'incaricato e dell'indicazione della durata dell'incarico) deve essere ‘pubblicato sul sito web dell'ente (v. *supra*). E l'art.15 co.4 d.lgs. n.33/2013 ha precisato che la pubblicazione deve avvenire entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dello stesso⁸⁸.

L'omessa pubblicazione comporta gravi conseguenze, poiché, ai sensi dell'art.15 d.lgs. n.33/2013, la pubblicazione (nonché la comunicazione dei dati alla P.C.M. - Dipartimento Funzione Pubblica ex art.53 co.14 d.lgs.n.165/2001) condiziona l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e la liquidazione dei compensi, e il pagamento del corrispettivo in mancanza della citta pubblicazione comporta per il dirigente che l'ha disposto responsabilità disciplinare e una sanzione pari alla somma corrisposta (fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'art.30 d.lgs. n.104/2010).

10. Ai fini del legittimo conferimento dell'incarico, occorre poi tenere conto (salvo nel caso siano utilizzati fondi all'uopo trasferiti da altri soggetti pubblici o privati ⁸⁹) delle richiamate previsioni (v. *supra*, §.3 sud D) che recano limiti alla spesa che può essere effettuata per incarichi, in relazione a quella (o a quota parte di quella) sostenuta in anni

⁸⁸ Su quanto ritenuto in via pretoria circa la durata della pubblicazione prima del d.lgs. n.33/2013 v. *supra*, alla nota n.31.

⁸⁹ V. *supra*, nota n.44.

precedenti (v. art.6, comma 7 d.l. n.78/2010)⁹⁰. Peraltro, secondo quanto disposto dall'art.21-bis, comma 2, d.l. n.50/2017, conv. con l. n.96/2017, a decorrere dall'esercizio 2018 sono esentati dall'osservanza dei limiti previsti dal citato art.6, commi 7, d.l. n.78/2010 i comuni e le loro forme associative *“che hanno approvato il bilancio preventivo dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n.243.”*.

Inoltre - ricordato che, dopo la novella ex d.l. n.223/2006, l'art.7 d.lgs. n.165/2001 consente che gli incarichi siano conferiti anche nella forma del rapporto di co.co.co.⁹¹ - va rilevato che sono da ricondurre alla disciplina degli incarichi (non tutti, ma solo) le co.co.co. ad essi assimilabili per contenuto, e che, in quanto tali, soggiacciono ai limiti di spesa ed alle altre prescrizioni in tema di incarichi.

11. Vanno, poi, considerate le particolari disposizioni applicabili laddove l'incaricato sia un pubblico dipendente, le quali, imponendo il nulla-osta dell'amministrazione di appartenenza, stabiliscono pesanti conseguenze in difetto di quest'ultimo ⁹².

12. Infine, vanno considerate quelle disposizioni che vietano o assoggettano a condizioni il conferimento di incarichi a soggetti in istato di quiescenza ⁹³.

§ § §

⁹⁰ V. *supra*, §.3 sub A).

⁹¹ L'art.7, comma 6, dopo le modifiche recate dall'art.5, comma 1, d.lgs. 25.05.2017 n.75, non menziona più le co.co.co., ma ciò non pare dirimente. Infatti, la modifica era stata introdotta in uno all'inserimento del comma 5-bis (*“E' fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale.”*), la cui vigenza (dall' 1.1.2018: v. art.22, comma 8, d.lgs. n.75/2017) è stata prorogata all' 1.1.2019 dall'art.1, comma 1148, lett. h), l. 27.12.2017 n.205. E l'omessa proroga della decorrenza anche delle modifiche al comma 6 non può ascriversi a volontà del legislatore (che sarebbe contraddittoria rispetto al rinvio dell'entrata in vigore del comma 5-bis) ma ad un difetto di *drafting* normativo.

⁹² V. il citato art.53 d.lgs. n.165/2001.

⁹³ V. i citati art.25, comma 1, l. n.724/1994 ed art.5, comma 9, d.l. n.95/2012 conv. con l. n.35/2012.

6. INCARICHI OGGETTO DEL REFERTO - (a) ANALISI DEI DATI AGGREGATI.

Si può, a questo punto, passare a verificare quali e quanti siano gli incarichi (delle tipologie prese in considerazione, come dianzi specificato al §.2) conferiti, nell'esercizio considerato (2018) dagli enti locali della Toscana (comuni, provincie, unioni di comuni).

1. Orbene, muovendo dagli incarichi oggetto del presente referto affidati dai Comuni, si può rilevare come essi risultino essere n.57 incarichi, conferiti da n.29 comuni (su n.274 esistenti) distribuiti (in misura diversa) in tutte le provincie, per una spesa complessiva di €1.040.256,35, come meglio rappresentato dalla tabella che segue.

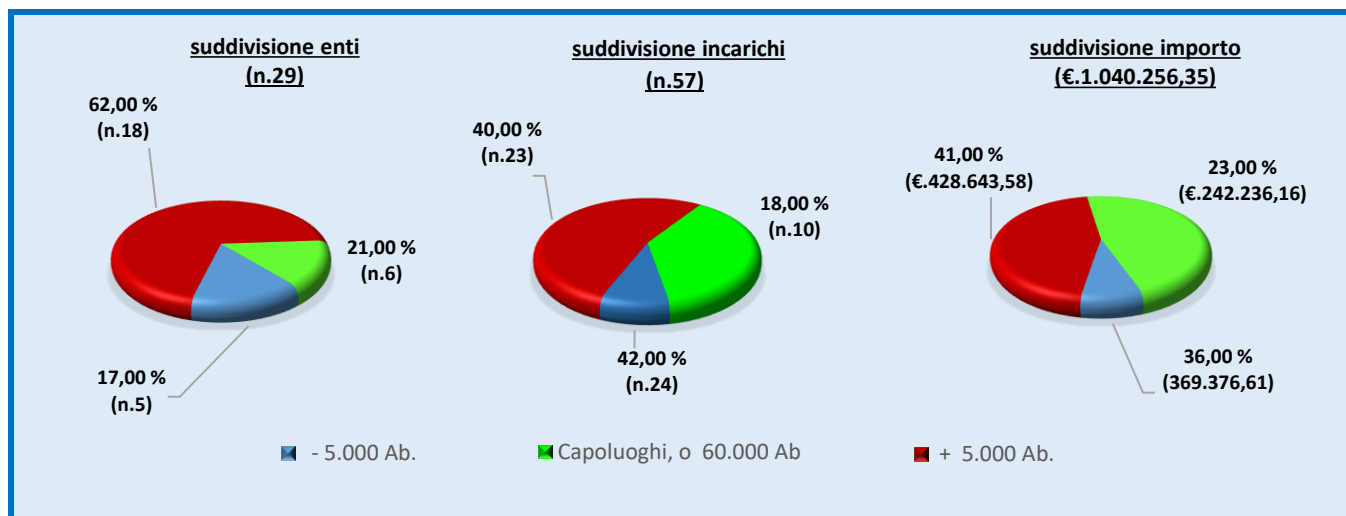
Tabella n. 1

	COMUNE	PR	ABITANTI AL 1.1.2018	N° INCARICHI	SPESA TOTALE	SPESA PRO CAPITE
1	BIBBIENA	AR	12.177	1	33.500,00	2,7510
2	BUCINE	AR	10.087	1	5.760,00	0,5710
3	BAGNO A RIPOLI	FI	25.483	1	5.625,00	0,2207
4	CASTELFIORENTINO	FI	17.283	1	18.000,00	1,0414
5	FIGLINE E INCISA V.NO	FI	23.460	3	23.968,12	1,0216
6	FIRENZE	FI	380.948	2	59.708,00	0,1567
7	FUCECCHIO	FI	23.275	2	96.990,00	4,1671
8	MONTELUPO F.NO	FI	14.247	1	19.200,00	1,3476
9	PONTASSIEVE	FI	20.607	1	5.500,00	0,2668
10	RIGNANO SULL'ARNO	FI	8.718	1	39.800,00	4,5652
11	SESTO FIORENTINO	FI	49.091	1	19.983,60	0,4070
12	GROSSETO	GR	82.036	1	18.023,14	0,2196
13	MANCIANO	GR	7.309	2	39.574,50	5,4144
14	CAPOLIVERI	LI	4.036	20	328.036,46	81,2776
15	PIOMBINO	LI	33.855	1	6.326,64	0,1868
16	RIO	LI	3.294	1	6.207,96	1,8846
17	ROSIGNANO M.MO	LI	31.039	1	9.760,00	0,3144
18	ALTOPASCIO	LU	15.572	1	12.630,00	0,8110
19	CARRARA	MS	62.537	2	32.403,00	0,5181
20	LICCIANA NARDI	MS	4.918	1	11.001,31	2,2369
21	PISA	PI	90.118	1	7.411,62	0,0822
22	RIPARBELLA	PI	1.630	1	19.055,68	11,6906
23	PISTOIA	PT	90.195	1	7.997,40	0,0886
24	PRATO	PO	193.325	3	116.693,00	0,6036
25	COLLE VAL D'ELSA	SI	21.651	2	46.383,30	2,1423
26	GAIOLE IN CHIANTI	SI	2.758	1	5.075,20	1,8401
27	MONTEPULCIANO	SI	13.984	1	25.500,00	1,8235
28	MONTERONI D'ARBIA	SI	9.070	1	8.000,00	0,8820
29	POGGIBONSI	SI	29.031	1	12.142,42	0,4182
TOTALI			1.281.734	57	1.040.256,35	0,8116

Il grafico che segue rappresenta la scomposizione, in base alla dimensione territoriale dei Comuni interessati (distinguendo quelli fino a 5.000 ab. dagli altri e, tra questi ultimi, i

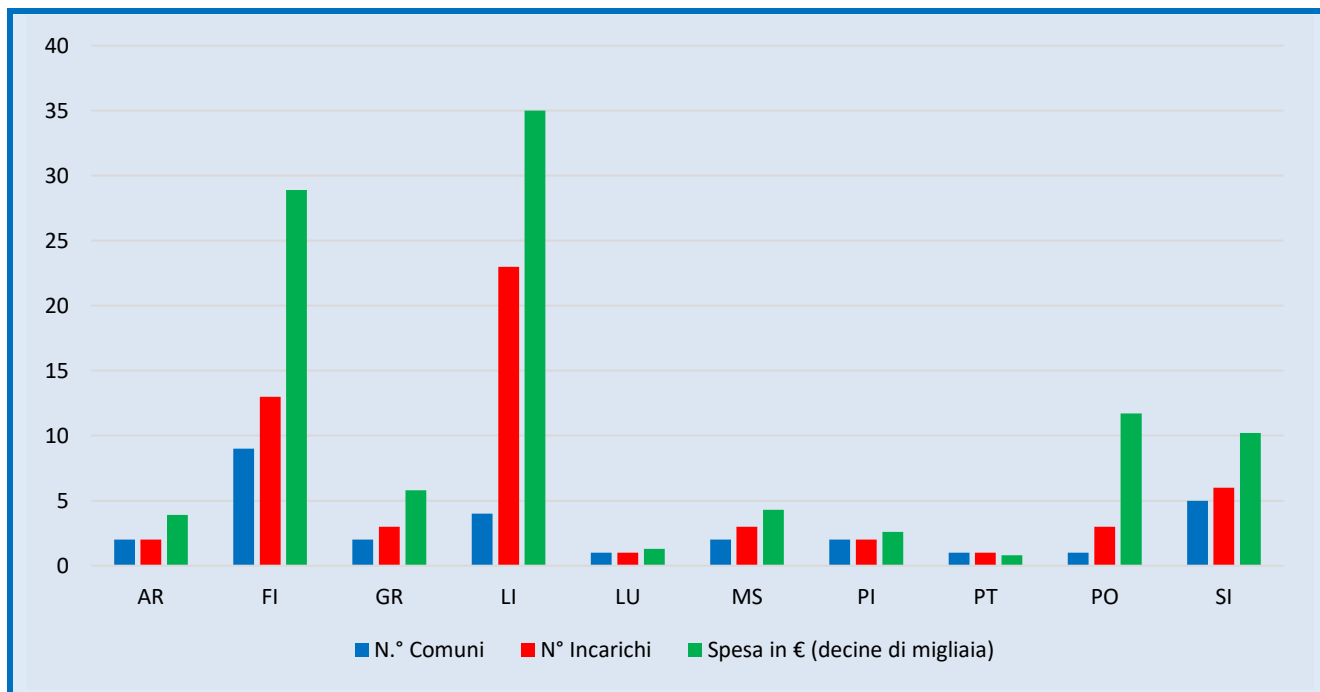
capoluoghi di provincia e gli altri aventi oltre 60.000 ab.), dell'insieme, rispettivamente: a) dei Comuni conferenti; b) degli incarichi conferiti; e, infine, c) della spesa complessiva.

Grafico n. 1



L'ulteriore grafico che segue reca, poi, la suddivisione per provincia: (a) degli enti; (b) degli incarichi, (c) e della spesa.

Grafico n. 2



2. Non vi sono stati, nel 2018, incarichi oggetto del presente referto affidati dagli enti di area vasta (province e città metropolitana), nonostante l'avvenuta abrogazione dell'art.1, comma 420, lett. g), l. n.190/2014 ⁹⁴.

3. Circa, infine, gli incarichi conferiti dalle Unioni di comuni, si può rilevare come essi risultino essere n.5 incarichi, conferiti da n.2 unioni⁹⁵ (su n.23 esistenti⁹⁶), distribuiti in misura diversa sulle due unioni, per una spesa complessiva di €.39.800,00, come meglio riportato nella tabella che segue.

Tabella n.2

	COMUNE	PR	ABITANTI AL 1.1.2018	N° INCARICHI	SPESA TOTALE	SPESA PRO CAPITE
1	UNIONE MONTANA DEI COMUNI DELLA VALTIBERINA TOSCANA ⁹⁷	AR	26.918	4	20.000,00	0,74
2	UNIONE DEI COMUNI DELLA VAL DI MERSE ⁹⁸	SI	15.926	1	19.800,00	1,24
TOTALI			42.844	5	39.800,00	

§ § §

⁹⁴ L'art.1, comma 420, lett. g), l. 23 dicembre 2014 n.190 (secondo cui "A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto: ... g) di attribuire incarichi di studio e consulenza.") è stato abrogato, con effetto dall' 1.1.2018, dall'art.1, comma 846, l. 27 dicembre 2017 n.205.

⁹⁵ Sono state considerati, seppur ciascuno di importo (€.5.000 'omnia') non superiore al limite previsto dall'art.1, comma 173, l. n.266/2005, i n.4 incarichi conferiti dall' Unione Montana dei Comuni della Valtiberina Toscana, trattandosi di incarichi identici per oggetto e per soggetto incaricato (e che fanno seguito ad analoghi conferiti alla stessa persona per vari anni precedenti, dal 2013, come riportato in premessa dalla delib. G.M. 20.3.2018 n.38 relativa al primo dei 4 incarichi di cui trattasi), della durata di 2-3 mesi ciascuno, i quali si susseguono l'uno all'altro senza soluzione di continuità e rispondono ad esigenze di carattere stabile e permanente, e che perciò vanno considerati come un *unicum* oggetto di ingiustificato frazionamento.

⁹⁶ Le Unioni di comuni attive all' 01.01.2018 erano n.23: (01) Unione comuni montani Casentino (Ar); (02) Unione C. del Pratomagno (Ar); (03) Unione montana comuni Valtiberina toscana (Ar); (04) Unione C. circondario Empolese-Valdelsa (Fi); (05) Unione C. Chianti fiorentino (Fi); (06) Unione montana comuni Mugello (Fi); (07) Unione C. Valdarno e Valdiseve (Fi); (08) Unione comuni montana Amiata grossetana (Gr); (09) Unione comuni montani colline del Fiora (Gr); (10) Unione comuni montani Colline metallifere (Gr); (11) Unione C. Garfagnana (Lu); (12) Unione comuni media valle del Serchio (Lu); (13) Unione C. della Versilia (Lu); (14) Unione C. montana Lunigiana (Ms); (15) Unione montana Alta Val di Cecina (Pi); (16) Unione colli marittimi Pisani (PI); (17) Unione C. Parco Altavaldara (PI); (18) Unione Valdera (PI); (19) Unione C. Val di Bisenzio (Po); (20) Unione C. montani Appennino P.se (Pt); (21) Unione C. Amiata Val d'Orcia (Si); (22) Unione C. Valdichiana Senese (Si); (23) Unione C. Val di Merse (Si). Quelle sub nn.1-3, 6-15, 19, 21-23 derivano da trasformazione di precedenti comunità montane.

⁹⁷ Ne fanno parte i Comuni di: Anghiari, Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Monterchi, Sansepolcro e Sestino.

⁹⁸ Ne fanno parte i Comuni di: Chiusdino, Monticiano, Murlo, Sovicille.

7. INCARICHI OGGETTO DEL REFERTO - (b) ANALISI SINCRONICA DEI SINGOLI INCARICHI.

Verranno, ora, esaminati i singoli atti di affidamento, che saranno valutati in relazione ai n.12 parametri di legittimità degli incarichi che si sono in precedenza enucleati (v. *supra*, §.5).

Le risultanze della disamina sono compendiate nelle tabelle allegate al referto - divise per tipologia di ente conferente - e sono oggetto di analisi e commento nel presente paragrafo.

1. Il primo requisito di cui va verificata la sussistenza è quello che richiede che l'ente che conferisce l'incarico abbia previamente accertato l'oggettiva impossibilità di utilizzare le strutture organizzative e le risorse umane interne per assicurare i medesimi servizi, presupposto del quale deve dare conto nella motivazione del provvedimento (fermo restando che l'assolvimento dell'onere di motivazione non determina una presunzione *juris et de jure* di legittimità dell'incarico, come nei casi in cui pur a fronte di una motivazione completa o, almeno, sufficiente, di fatto le mansioni affidate all'incaricato non presentano profili di particolare complessità, non richiedono una speciale qualificazione culturale o professionale, e corrispondono a compiti rientranti nelle ordinarie competenze del personale dipendente).

Al riguardo, l'analisi degli incarichi mostra che il requisito *de quo* è ampiamente disatteso. Infatti, da un lato, la maggioranza (n.42) dei n.62 incarichi in esame (pari a quasi il 70 per cento) non riporta in motivazione (o negli atti presupposti, relativi alla indizione della selezione o aventi altra funzione) alcuna specificazione in proposito.

Sono considerati negativi anche i, peraltro pochi, casi in cui l'indisponibilità - per lo più accertata con una sorta di silenzio-assenso (cioè la mancata presentazione di candidature) - del personale ad assumere l'incarico *uti singulus*, ciò che non risponde all'accertamento richiesto dalla legge (v. art.7, comma 6, d.lgs. n.165/2001) che, come si è avuto già modo di precisare, suppone l'acclarata impossibilità oggettiva di utilizzare le proprie *risorse umane*. Dall'altro lato, tra i restanti n.20 incarichi ben n.8 recano attestazioni di contenuto generico, e perciò inidonea⁹⁹, e n.4 motivano l'impossibilità dell'utilizzo del personale

⁹⁹ V. C.Conti, sez. giur. Veneto, 26.01.2014 n.26, Pres.Buscema, Est.Brandolini.

interno in base alla, peraltro genericamente affermata, considerazione che lo stesso è impegnato in altri compiti da cui non è utilmente dispensabile, anch'essa inidonea (segnatamente ove non ricorrano situazioni di indifferibile ed oggettiva urgenza) poiché contraria al già riportato principio che il ricorso ad estranei deve rispondere ad esigenze di ordine temporaneo e *“di carattere eccezionale e straordinario oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne e incompatibili con i tempi dell'ordinario reclutamento...”*¹⁰⁰, e al corollario che *“le figure professionali che necessitano per la realizzazione delle attività oggetto del conferimento di incarichi non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili nell'ambito delle risorse umane a disposizione dell'Amministrazione conferente [...e...] non può, pertanto, ritenersi sufficiente a integrare i presupposti dell'art. 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti nella Struttura siano già impegnate a tempo pieno”*¹⁰¹.

Infine, un'ultima notazione deve aggiungersi, in relazione a incarichi affidati per l'espletamento di attività rientranti in programmi europei e simili, l'adesione ai quali è frutto di volontaria decisione del singolo ente. In tali casi appare quanto meno singolare il ricorso ad esterni, quando il loro apporto non sia quantitativamente e qualitativamente contenuto, dal momento che il principio della ordinaria utilizzazione del personale interno non soffre limitazioni in siffatte evenienze, con la conseguenza che la possibilità di utilizzare i propri organici dovrebbe costituire, di norma, uno dei criteri alla stregua dei quali l'ente dovrebbe valutare la adesione o meno al programma o progetto. Tanto più in quanto solitamente una delle finalità di questi ultimi è quella di accrescere il *know-how* e le conseguenti capacità operative delle amministrazioni e, quindi, del suo personale, all'uopo individuando o implementando dei moduli procedurali e/o delle soluzioni operative replicabili. E', infatti, evidente che tale finalità verrebbe frustrata ove l'ente aderisse ad un programma o progetto facendo a priori affidamento sul ricorso ad apporti esterni.

2. Sebbene le legge (art.1, comma 42, l. n.311/2004) qualifichi la violazione come illecito disciplinare e stabilisca che essa “determina responsabilità erariale”, largamente pretermesso risulta l'obbligo - per gli enti con più di 5.000 abitanti - di affidare l'incarico solo previo parere (obbligatorio ma non vincolante) dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente.

¹⁰⁰ V. C.Conti, sez. centr. contr. legitt., del. n.13/2013/PREV, cit., e altre citate *supra*.

¹⁰¹ V. C.Conti, sez. centr. contr. legitt., n.11/2016/PREV, cit.

Infatti, al netto degli incarichi non soggetti perché conferiti da comuni aventi meno di 5.000 abitanti, solo n.2 dei restanti n.38 incarichi risulta affidato in forza di un atto adottato previo il parere in discorso (che, nella specie, è stato favorevole).

Considerato quanto detto in precedenza circa la natura di atto endoprocedimentale del parere di che trattasi, è da aversi come conferito senza il parere l'incarico il cui atto di affidamento sia stato adottato senza il previo parere ma prevedendo dell'atto stesso all'organo di revisione per il parere.

3. Il terzo requisito, costituito dalla necessità che l'incarico sia affidato previa procedura comparativa pubblica, risulta largamente trascurato.

Ricordato che in tema di incarichi (diversamente che per gli appalti di servizi) l'affidamento diretto non è consentito neanche al di sotto di una certa soglia monetaria (sicché sono illegittime eventuale contrarie disposizioni o regolamenti interni in tal senso), va rilevato, innanzitutto, che gli incarichi affidati attraverso una procedura selettiva pubblica di carattere comparativo risultano essere solo n.16 su n.62, cioè poco meno di quarto del totale.

Inoltre, in ben n.6 di questi n.16 casi il termine per presentare le domande o candidature ai fini del conferimento dell'incarico risulta (senza peraltro l'evidenza di specifiche ragioni d'urgenza) particolarmente ristretto (segnatamente laddove decorrente durante il periodo feriale), circostanza che è da segnalare quale criticità poiché potenzialmente suscettiva di pregiudicare la più ampia partecipazione possibile alla selezione e così di frustrare le esigenze sottese, nell'interesse della stessa amministrazione, oltre che degli ulteriori possibili aspiranti, alla disposizione che impone la selezione pubblica (ciò è particolarmente evidente laddove sia stata presentata una sola domanda di partecipazione alla selezione).

Nei rimanenti n.46 incarichi qui considerati - in disparte n.11 di proroga (o rinnovo) in cui (in disparte la legittimità o meno della proroga o rinnovo) la spiegazione dell'assenza di selezione pubblica comparativa è, per così dire, *in re ipsa* - l'atto di affidamento non rispettare l'obbligo di legge in parola. E nella maggior parte dei casi nemmeno reca una qualche motivazione di o spiegazione in merito. Solo in n.12 casi (tutti relativi al Comune di Capoliveri, e corrispondenti a proroghe o, comunque, di reiterati affidamenti allo stesso

soggetto) il conferimento dell'incarico (senza previa selezione) è motivato con la necessità di procedere in tal modo nelle more dello svolgimento di procedure di evidenza pubblica per il nuovo affidamento.

Nè risultano rispettosi del dettato normativo i casi in cui il mancato ricorso a procedure selettiva pubblica e comparativa per la scelta dell'incaricato è sostituito da: previa indagine di mercato, concetto che nella sua genericità mentre conferma l'omissione della procedura comparativa non è però sufficiente a giustificarla (n.1); o dalla scelta tra più soggetti previamente invitati dall'Amministrazione (n.1) o che figurano in un elenco di professionisti di fiducia della stessa (n.1) o di cui l'Amministrazione stessa ha in atti il curriculum (n.1), fattispecie le quali *ictu oculi* non rispondono ai criteri dettati dall'art.7 co.6-bis d.lgs. n.165/2001, che, come già detto, richiede una procedura che consenta di assicurare i criteri di trasparenza e pubblicità. Può, invece, ritenersi immune da censure il n.1 caso in cui l'affidamento diretto è avvenuto mediante comparazione di curricula in possesso dell'Amministrazione dopo che un precedente avviso di selezione pubblica era andato deserto (per mancanza dei requisiti dei due candidati partecipanti).

In n.1 caso (relativo al Comune di Firenze) l'affidamento diretto è giustificato con la considerazione che esso costituirebbe integrazione di un precedente affidamento (fattispecie legittima, in astratto, ove l'integrazione abbia carattere realmente accessorio rispetto ad un incarico tuttora in essere, o, laddove si tratti di ulteriore fase o continuazione di incarico precedente e le peculiarità dell'oggetto richiedano inevitabilmente l'identità soggettiva del prestatore; condizioni che non sembrano ricorrere nel caso di specie).

Infine, giova ricordare che l'affidamento diretto non può essere giustificato dall'esistenza di un protocollo di collaborazione tra l'ente conferente e l'affidatario ove la scelta di quest'ultimo non sia stata essa stessa frutto di selezione pubblica, anche perché diversamente l'accordo di collaborazione sarebbe un facile mezzo elusivo della legge.

4. Viene, ora, in rilievo il primo dei (tre) requisiti dell'oggetto della prestazione che deve essere resa dall'incaricato: esso deve essere *determinato* e corrispondere a obiettivi e progetti specifici e determinati, essendo perciò illegittimo l'incarico con oggetto generico o indeterminato.

Si tratta di un requisito sostanzialmente rispettato dal momento che per nessuno degli incarichi in esame la descrizione dell'incarico risulta tanto generica e/o non predeterminato da non consentire di rilevare l'oggetto della prestazione dovuta dall'incaricato, anche se, in verità, in non pochi casi *borderliner* il livello di determinatezza raggiunge appena la sufficienza.

In proposito è, però, da segnalare Come non appaia chiaro, alla stregua degli atti, il rapporto tra gli incarichi conferiti dal Comune di Capoliveri, da una parte (v. delibera GM n.195/2018 e det. n.681/2.7.2018), al dr. M. Goetz per la stesura nell'ambito del progetto Mare di Agrumi del documento inerente i capitoli di progetto "Analisi di buone pratiche T.2.2.3" e "Disciplinare per il marchio turistico (che contiene i modelli di itinerario) T.2.3.5"; e, dall'altra (det. n.1334/20.11.2018, nelle cui premesse è *"dato atto che l'incarico professionale del dott. Maurizio Goetz è cessato in data 15 ottobre 2018"*), all'Ing. A. Rossi per la stesura nell'ambito del progetto Mare di Agrumi del documento inerente il capitolo di progetto "Analisi di buone pratiche T.2.2.3". Non è chiaro, cioè, se il secondo sostituisca il primo, se ne rappresenti un completamento e per quale motivo; o se si tratti di una duplicazione (che ovviamente sarebbe) illegittima.

5. L'oggetto della prestazione deve, poi, rientrare nell'ambito delle competenze istituzionali attribuite dalla legge all'ente o previste nel programma approvato dal consiglio ex art.42 co.2 Tuel (anche se, ovviamente, non coincidere con l'espletamento delle ordinarie funzioni del personale in ruolo: v. punto che segue), e, quanto a tale profilo, non si rilevano situazioni meritevoli di segnalazione in quanto privi di un sufficiente nesso funzionale che li colleghi alle finalità attribuite all'ente.

6. L'oggetto della prestazione che deve essere resa da parte del soggetto cui è conferito l'incarico deve (come anche esplicitamente stabilito dall'art.7 comma 6 d.lgs. n.165/2001 che, come detto in precedenza, è disposizione "con carattere di generalità per tutte le amministrazioni pubbliche"¹⁰²) avere carattere *"altamente qualificato"* e, perciò, *non* deve corrispondere alle attività ordinarie della struttura burocratica dell'ente e dei dipendenti dello stesso.

¹⁰² V. *supra*, nota n.26.

Senonché, sono solamente n.21 incarichi su n.62, pari a circa il un terzo, rispondono a tale condizione; mentre i restanti non soddisfano il requisito in parola, riguardando attività rientranti nel novero delle ordinarie attribuzioni delle amministrazioni conferenti.

Tra i casi più significativi riguardo al requisito in discorso vanno segnalati, per la particolarità e rilevanza della fattispecie, i due incarichi conferiti dal Comune di Bucine e dal Comune di Rio per la rideterminazione delle poste di bilancio a seguito di pronuncia emessa della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

7. Il requisito concernente la durata determinata dell'incarico attiene, per un verso, alla individuazione del termine della prestazione e, dall'altro, al tema della proroga del termine stesso o del rinnovo dell'incarico.

7.a. Per quanto concerne, anzitutto, il primo profilo si deve rilevare che la disamina qui operata non palesa situazioni di particolare criticità, dal momento che anche nella minoranza dei casi in cui sembrano non risultare esplicitamente i termini di avvio e completamento dell'incarico ovvero un termine finale per l'adempimento, la tempistica dello svolgimento dell'incarico medesimo risulta comunque deducibile dalla situazione di fatto e/o dall'attività amministrativa cui lo stesso si riferisce. Non si riscontrano, perciò, ipotesi di incarichi sostanzialmente destinati a svolgersi a tempo indeterminato; tanto più che nessuno di tali incarichi ha, comunque, un oggetto indeterminato (v. supra).

7.b. Per quel che riguarda il secondo profilo, relativo alla ricorrenza di proroghe o rinnovi, si rileva che il loro numero risulta tutto sommato limitato, anche se ricorrono alcuni casi di reiterato affidamento (per di più senza selezione pubblica) dello stesso incarico con nessuna o ridotta soluzione di continuità temporale col rapporto precedente, che, come tali, costituiscono una seria criticità in quanto comunque pregiudicano la specificità e temporaneità dell'incarico e di fatto contrastano con il divieto legislativo di *rinnovo* (cfr. art.7, comma 6, lettera c), d.lgs. n.165/2001), come novellato all'art.1, comma 147, l. n.228/2012) e con i limiti previsti per la *proroga* (che, come già detto *supra*, l'art.7 d.lgs.n.165/2001, come novellato ad opera della l. n.228/2012, consente solo "*in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;*", e dunque senza compensi aggiuntivi, che, tuttavia, come già detto, la giurisprudenza di controllo di questa

Corte, ammette, in caso di ritardi non imputabili al prestatore, sulla scorta di un'interpretazione costituzionalmente orientata¹⁰³).

In particolare, la quasi totalità delle proroghe - talora così impropriamente denominate per indicare una prosecuzione del rapporto per certi versi più vicina ad un rinnovo, e nessuna delle quali pare suscettibile di essere ricondotta nel ristretto perimetro della suddetta previsione normativa (con l'eccezione, stando a quanto riportato nella determina di affidamento, di quello del Comune di Pontassieve, per il quale però il primo affidamento, come del resto la proroga, non recava il termine di scadenza dell'incarico) anche perché l'Amministrazione ha previsto un compenso per il periodo 'aggiuntivo') sono giustificate con la necessità di coprire un'esigenza nelle more dello svolgimento delle procedure di gara o di concorso per la stabile copertura dell'incarico o del posto. Mentre va segnalata la proroga dell'incarico conferito dal Comune di Bagno a Ripoli, il cui affidamento originario contemplava espressamente tale possibilità fino a massimo di ulteriori 12 mesi.

8. Il successivo requisito è quello concernente la necessità di elevata professionalità dell'incaricato. Esso - il quale, naturalmente ha ragion d'essere solo laddove sia rispettato l'altro (e precedente sul piano logico) della elevata professionalità dell'oggetto dell'incarico stesso (giacché è evidente che a fronte di un incarico riguardante questioni di scarsa o nessuna complessità e/o rientranti nelle ordinarie funzioni dell'amministrazione il requisito in parola perde ogni rilevanza) - sulla scorta della documentazione prodotta (e, in alcuni casi, dei dati risultanti da fonti aperte, quando agevolmente rilevabili) ricorre nella grande maggioranza degli incarichi, mentre solo in n.21 casi gli atti elementi in possesso della Sezione non consentono di affermare (ma neanche di confutare) la sussistenza del requisito.

9. Sono una minoranza i casi nei quali - alla stregua della natura e finalità della presente indagine e, dunque, delle modalità di esame - è stato possibile avere positivo riscontro che nel provvedimento di affidamento (o negli atti presupposti o connessi) è disposta o contemplata o prevista la pubblicazione dell'incarico sul sito web dell'amministrazione (sebbene in due casi, riguardanti i Comuni di Manciano e

¹⁰³ V. C.Conti, sez. centr. contr. legitt., del. n.24/2013/PREV, cit.

Monteroni d'Arbia, richiamando le analoghe disposizioni relative agli affidamenti di appalti), atteso che in ben n.38 casi manca ogni utile riferimento negli atti in possesso della Sezione. E anche se ciò non implica necessariamente che la pubblicazione non abbia poi di fatto avuto luogo, tuttavia, considerate le gravi conseguenze che la legge annette alla omessa pubblicazione, sia a carico del responsabile che a detrimento della regolarità ed efficacia dell'incarico, appare più che opportuno segnalare la necessità che la determina di affidamento rechi, nell'ambito del dispositivo, apposita previsione di pubblicazione. Nell'ambito degli incarichi esaminati, si può rilevare *ex actis* l'omessa pubblicazione, in un unico caso, relativo all'incarico conferito dal Comune di Riparbella, il cui atto di affidamento espressamente (ma erroneamente) assume non essere necessaria la fattispecie soggetta all'obbligo di pubblicazione di cui al d.lgs. n.33/2013.

10. Venendo, ora, al requisito di legittimità costituito dall'osservanza (*i.e.* non superamento) dei limiti di spesa previsti dalla legge (*v. supra*), si deve rilevare che sono pochi i casi in cui, negli atti in possesso della Sezione, risultano indicazioni in proposito.

Infatti, in disparte n.19 incarichi per i quali i limiti non trovano applicazione essendone l'ente conferente esente ai sensi dell'art.21-bis d.l. n.50/2017, tra i restanti n.43 incarichi solo per n.1 (relativo al Comune di Pontassieve) l'atto di affidamento reca specifica indicazione nel senso che il conferimento ha luogo nel rispetto delle disposizioni recanti vincoli e limiti di spesa in esame; mentre per n.2 incarichi viene (infondatamente, a giudizio della Sezione) dichiarata la non soggezione dell'incarico al vincolo di legge (*v. incarichi del Comune di Bibbiena e uno dei due incarichi del Comune di Colle Val d'Elsa, ma in questo secondo caso con riferimento normativo erraneo: cita art.7 comma 8, anziché art.6 comma 7, d.l. n.78/2010*).

Viceversa, per i rimanenti n.40 incarichi gli atti di affidamento non recano alcuna indicazione circa il rispetto o meno dei limiti di spesa previsti dalla legge *in subiecta materia* (ma n.18 incarichi recano generica, e per quanto qui interessa non sufficiente, dichiarazione di rispetto dei vincoli di finanza pubblica, con richiamo all'art.9 d.l. n.78/2009, o, nel caso del Comune di Monteroni d'Arbia, all'art.183, comma 8, T.u.e.l.); anche se per l'incarico conferito dal Comune di Grosseto risulta che la provvista finanziaria necessaria a sostenere le spese dell'incarico stesso derivi da specifico

finanziamento regionale (circostanza, questa, che può far considerare l'incarico sottratto al limite di legge di che trattasi).

Si deve, tuttavia, rilevare come l'incarico conferito dal Comune di Manciano di Direttore operativo dei Musei di Manciano e Saturnia sembri violare il limite di cui all'art.7, comma 6, d.l. n.78/2010 che la delibera C.C. n.5 del 2018 (*Programma degli incarichi e collaborazioni triennio 2018/2020*, che esplicitamente indica l'incarico in discorso) richiamata dalla delibera G.M. n.37 del 2018 (*Affidamento incarico di Direttore operativo dei Musei di Manciano e Saturnia- Indirizzi*) parrebbe dover essere individuato in €4.001,64, anche se verosimilmente, sulla scorta delle premesse della citata delibera (*"Richiamato l'art. 6, comma 7, del decreto legge n. 78/2010 [...] che [...] ha stabilito che, a decorrere dal 2011, la spesa annuale per studi ed incarichi di consulenza sostenuta dalle amministrazioni pubbliche non possa essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'esercizio finanziario del 2009. Tale limite [...] con riferimento alla specifiche tipologie sopra citate (incarichi di studio ex art. 5 del D.P.R. n. 338/1994, che richiedono sempre la consegna di una relazione scritta ed incarichi di consulenza, che si sostanziano nella richiesta di un parere ad un esperto esterno)."*), l'Amministrazione reputa (infondatamente, a giudizio della Sezione) non rientrare nel novero degli incarichi soggetti al limite di che trattasi. E' poi conseguenziale che se l'incarico in parola comporta la violazione del limite di cui trattasi, esauendo di per sé solo il suindicato *plafond*, non può che concludersi in senso analogo per l'ulteriore incarico conferito dal Comune di Manciano.

11. Negli atti di affidamento che sono oggetto del presente referto, il rispetto o meno del requisito relativo all'osservanza delle norme che assoggettano ad autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza il conferimento di incarichi a dipendenti delle pubbliche amministrazioni¹⁰⁴ non è quasi mai preso espressamente in considerazione, e solo in n.25 casi si può con un certo margine di sicurezza ricavare indirettamente dalla natura del soggetto incaricato e/o dall'attività dallo stesso esercitata e/o da altre indicazioni negli atti che non si tratta di soggetto dipendente di una p.a. Il che va segnalato come rilevante criticità, dato che compete all'ente conferente - su cui grava il divieto di conferimento senza autorizzazione (cfr. art.53, comma 8, d.lgs. n.165/2001) e

¹⁰⁴ V. il citato art.53 d.lgs. n.165/2001.

l'onere di provvedere a richiederla (v. art.53, comma 10, stesso d.lgs. n.165) - l'obbligo di previamente verificare, dandone conto in motivazione, la insussistenza di circostanze ostative, anche in considerazione delle serie sanzioni previste dalla legge in caso di violazione.

Di contro, solo n.2 casi (relativi al Comune di Bucine ed al Comune di Montepulciano) si ha contezza dagli atti che si tratta di pubblici dipendenti, con la differenza che, nel primo caso, il provvedimento di conferimento dà esplicitamente atto della richiesta autorizzazione all'ente di appartenenza (risultata poi essere stata effettivamente rilasciata), mentre nel secondo nulla risulta in proposito dall'atto di affidamento dell'incarico (anche se, trattandosi di docente di scuola secondaria di 2° grado, lo stesso ben potrebbe aver ottenuto, ai sensi dell'art.508, comma 15, d.lgs. n.297/1994, l' autorizzazione all'esercizio della libera professione, che si deve ritenere comporti, alla stregua del criterio di specialità, l'inapplicabilità delle disposizioni dell'art.53 d.lgs. n.165/2001).

12. Nei provvedimenti di affidamento oggetto del presente referto, il rispetto o meno del requisito relativo alla osservanza delle disposizioni che vietano o sottopongono a condizioni il conferimento di incarichi a soggetti posti in quiescenza¹⁰⁵ non risulta essere mai preso in considerazione, e solo in n.30 casi si può con un certo margine di sicurezza ricavare indirettamente dalla natura del soggetto incaricato e/o dall'attività dallo stesso esercitata e/o da altre indicazioni negli atti che non si tratta di soggetto rientrante nella disciplina di che trattasi. Ciò va segnalato come rilevante criticità, dal momento che compete all'amministrazione conferente - su cui grava il divieto di conferimento (cfr. art.25 co.1 l. n.724/1994: *"al personale ... non possono essere conferiti incarichi ..."*; cfr. art.5 c.9 d.l. n.95/2012: *"E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni ... di attribuire incarichi ..."*) - l'obbligo di previamente verificare, dandone conto in motivazione, la insussistenza della condizione ostativa prevista dal legislatore; obbligo la cui violazione darà luogo, in presenza delle condizioni stabilite dalla legge, a responsabilità.

¹⁰⁵ V. i citati art.25, comma 1, l. n.724/1994 ed art.5, comma 9, d.l. n.95/2012 conv. con l. n.35/2012.

8. CONCLUSIONI.

La disamina che precede evidenzia una situazione che - valutata per ente o per incarico o per requisito di legittimità - appare alquanto diversificata.

In linea di massima, pur se non si rilevano che poche situazioni macroscopicamente critiche, si deve dire che il comparto nel suo complesso è ancora ben lontano dall'esibire una osservanza dei requisiti e presupposti di legge e fattuali che possa dirsi almeno tendenzialmente completa.

Appare quindi necessario un non irrilevante sforzo di implementazione da parte di pressoché tutti gli enti (anche se non tutti per tutti i profili e requisiti esaminati) per innalzare il tasso di regolarità e rispetto dei requisiti di legge del comparto.

Fatte salve le valutazioni di organi terzi con riferimento a profili di valutazione che esulano da quelli di propria competenza, la Sezione vigilerà, da subito, per verificare, il livello di adeguamento delle amministrazioni alle osservazioni contenute nel presente referto in funzione della eliminazione per l'avvenire delle criticità rilevate.

TABELLE

COMUNI - INCARICHI esercizio 2018																	
N.	COMUNE	ATTO DI CONFERIMENTO	DESCRIZIONE DELL'INCARICO E SUO AFFIDATARIO	IMPORTO (€)	DICHIARATA MANC. RS. INT.	PARERE ORG. REVISIONE	SELEZ. PUBBLICA COMPARATIVA	OGGETTO DETERMINATO	OGGETTO COMPL. FINI IST.	OGGETTO ALTRE QUALIFICATE	(07-A) DURATA DETERMINATA	(07-B) RINNOVO O PROROGA	(08) INCARICATO: PROFESSIONALITA'	(09) PUBBLICAZIONE SITO WEB	(10) RISPETTO LIMITI ALLA SPESA	(11) INCARICATO DIP. PUBBLICO	(12) INCARICATO IN QUIESCENZA
1	ALTOPASCIO	Det. n.917/27.12.2018	Incarico di co.co.co. (al dott. Mattia Anders Colombo per supporto alle funzioni in tema di privacy ex d.lgs. 196/2003 e cura adempimenti relativi.	12.630,00	SI (generica)	NO	NO (compara curricula in atti ex r.g. int.)	SI	SI	NO	1 anno	NO	NR (dichiarata in modo generico)	SI	NR	NR	NR
2	BAGNO A RIPOI	Det. n.347/30.03.2018	Proroga incarico professionale a geologo (As.Profile Geo-Eco Progetti) per espressione pareri su pratiche di vincolo idrogeologico ed edilizie.	5.625,00	NO	NO	NO	SI	SI	NO	12 mesi	PROROGA (fac. prevista nel primo incarico)	SI	SI	SI (dichiarato) (+ ESENTE ex art. 21bis dl 59/2017)	NR	NR
3	BIBBIENA	Dell'CC.n.60/23.10.2017 GM.n.139/23.10.2017 Det.n.239/02.03.2018 n.133/02.02.2018 n.1010/27.10.2017	Incarico professionale (dr.ssa F.Menchini) in qualità di coordinatore pedagogico dei servizi comunali per prima infanzia.	33.500,00	NO	NO (nota trasm.: no rich. ok pres. inc)	NO (post avv. deserto comparata curricula)	SI	SI	NO	39 mesi (42 senza agosto; N.B.: retroattivo)	NO	SI	NR	NR (dich. no consul., no sogg. dl.78/10)	NO	NO
4	BUCINE	Det. n.760/21.09.2018	Affidamento diretto al rag. R. SESTINI incarico di determinazione dei fondi crediti 2017 e rivalutazione residui, a seguito delibera C.Conti n.44/2018.	5.760,00	NO	NO	NO	SI	SI	NO	4 mesi (n.6/settimana)	NO	SI	NR	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis DL59/2017)	SI (autorizzato)	NO
5	CAPOLIVERI	Del.G.M. n.67/08.03.2018 Det. n.301/19.03.2018	Affidamento alla Malander srl, mediante trattativa diretta su MePA, Servizio di ufficio stampa della gestione associata turismo.	12.200,00	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	NO	Fino al 30.04.2018 (di fatto, 2 mesi retroattivamente)	PROROGA	NR	NR	NR	NO	NO
6	CAPOLIVERI	Del.GM n.121/24.04.2018 Det. n.481/14.05.2018	Idem	6.100,00	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	NO	Fino al 31.05.2018 (di fatto, 1 mese, retroattivamente)	PROROGA	NR	NR	NR	NO	NO
7	CAPOLIVERI	Del.GM n.152/22.05.2018 n.571/31.05.2018	Idem	6.100,00	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	NO	da 01.06.2018 al 30.06.2018	PROROGA	NR	NR	NR	NO	NO
8	CAPOLIVERI	Del.GM n.192/19.06.2018 Det. n.683/02.07.2018	Idem	6.100,00	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	NO	Fino al 31.07.2018 (di fatto, 1 mese retroattivamente)	PROROGA	NR	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl)	NO	NO
9	CAPOLIVERI	Del.GM n.251/07.08.2019 Det. n.905/20.08.2018	Idem	6.100,00	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	NO	Fino al 31.08.2018 (di fatto, 1 mese retroattivamente)	PROROGA	NR	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl)	NO	NO
10	CAPOLIVERI	Del.GM n.251/07.08.2019 Det. n.971/03.09.2018	Idem	6.100,00	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	NO	Fino al 30.09.2018 (di fatto, 1 mese retroattivamente)	PROROGA	NR	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl)	NO	NO
11	CAPOLIVERI	Dell'GM n.166/31.05.2016 n.254/31.10.2017 Det. n.509/30.05.2017 n.744/17.07.2018 n.1088/01.10.2018	Affidamento a D.A.G. Communication s.r.l. del servizio di "Gestione operativa dell'ufficio stampa della gestione associata per il turismo de'Fisab d'Elba".	205.807,32	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	SI	SI	SI	NO	3 anni	NO	SI	NR	NR	NO	NO
12	CAPOLIVERI	Del.GM n.195/21.06.2018 Det. n.681/02.07.2018	Incarico al dr.Maurizio Goetz (quale destination manager della Gestione associata turismo) per stesura di un documento nell'ambito del progetto Mare di Agrumi.	1.903,20	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl)	NR	NR
13	CAPOLIVERI	Del.GM n.223/17.07.2018 Det. n.822/31.07.2018	Proroga dell' incarico al dr.M.Goetz di destination manager della Gestione associata turismo.	9.071,92	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	SI	dai 01.08.2018 al 30.09.2018	PROROGA	SI	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl)	NR	NR
14	CAPOLIVERI	Del.GM n.295/25.09.2018 n.1085/01.10.2018	Idem	2.267,98	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	SI	dai 01.10.2018 al 15.10.2018	PROROGA	SI	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl)	NR	NR
15	CAPOLIVERI	Del.GM n.144/15.05.2018 Det. n.638/18.06.2018	Affidamento (kmedia s.a.s. di F.Debetto & c.) servizio di realizzazione tour virtuali nell'ambito del progetto S.M.A.R.T. (Sistema Museale Arcipelago Toscano)-gestione associata turismo.	9.882,00	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	SI	NO	NO	NR	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl)	NR	NR

COMUNI - INCARICHI esercizio 2018																	
N.	COMUNE	ATTO DI CONFERIMENTO	DESCRIZIONE DELL'INCARICO E SUO AFFIDATARIO	IMPORTO (€)	(01) DICHIARATA MANC. RES. INT.	(02) PARERE ORG. REVISIONE	(03) SELEZ. PUBBLICA COMPARATIVA	(04) OGGETTO DETERMINATO	(05) OGGETTO COMPLET. FINI IST.	(06) OGGETTO ALIATE QUALIFICATO	(07-A) DURATA DETERMINATA	(07-B) RINNOVO O PROROGA	(08) INCARICATO: PROFESSIONALITÀ	(09) PUBBLICAZIONE SITO WEB	(10) RISPETTO LIMITI ALLA SPESA	(11) INCARICATO DIP. PUBBLICO	(12) INCARICATO IN QUERENZA
16	CAPOUVIERI	Del GM n.144/15.05.2018 Det. n.702/09.07.2018	Affidamento (Knedia s.a.s. di F. Debetto & c.) servizio di implementazione del progetto Elia SMART Exploring - gestione associata per il turismo.	4.453,00	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NR	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl.)	NR	NR
17	CAPOUVIERI	Del GM n.223/17.07.2018 Det. n.821/31.07.2018	Proroga dell'incarico all'ing. Andrea Rossi di <i>marketing and experience manager</i> della gestione associata turismo.	9.093,07	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	SI	dai 01.08.2018 al 30.09.2018	PROROGA	SI	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl.)	NR	NR
18	CAPOUVIERI	Del GM n.296/25.09.2018 n.1086/01.10.2018	Idem	2.273,26	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	SI	dai 01.10.2018 al 15.10.2018	PROROGA	SI	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl.)	NR	NR
19	CAPOUVIERI	Del GM n.311/11.10.2018; n.1283/13.11.2018	Idem	6.819,81	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	SI	dai 16.10.2018 al 30.11.2018	PROROGA (così qualificata ma retroattiva)	SI	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl.)	NR	NR
20	CAPOUVIERI	Del GM n.350/20.11.2018 Det. n.1384/27.11.2018 n.1517/14.12.2018	Idem	9.093,07	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO (nelle more dello svolgimento gara)	SI	SI	SI	dai 01.12.2018 al 31.01.2019 (retroattivo)	PROROGA (non qualificata tale; retroattiva)	SI	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl.)	NR	NR
21	CAPOUVIERI	Det. n.1334/20.11.2018	Incarico all'ing. Andrea Rossi (quale <i>marketing and experience manager</i> della Gestione associata turismo) di stesura di un documento nell'ambito del progetto Mare di Agumini.	2.283,84	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl.)	NR	NR
22	CAPOUVIERI	Del GM n.205/05.07.2018 Det. n.872/10.08.2018	Incarico a Studio A&C Comunicazione snc per elaborare strategia creativa e materiali grafici per campagna web per mercato di prossimità dell'Elba - gestione associata turismo.	24.393,90	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NR	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl.)	NR	NO
24	CAPOUVIERI	Del GM n.276/06.09.2018 Det. n.1213/24.10.2018	Incarico (dr. A. Lemmi) per servizio di compilazione atti di rendicontazione dell'ambito progetto transfrontaliero Cambusa finanziato programma comunitario Interreg ITR-FR Martino.	17.819,99	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	SI	SI	SI	NO	fino al 28.02.2021	NO	SI	NR	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl.)	NR	NO
26	CAPOUVIERI	Det. n.1368/23.11.2018	Incarico (Geom. A. Agarni) per acquisizione aree soggette ad ordinanza di demolizione per n.6 pratiche edilizie.	4.568,00	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NR	NR	NO	NO
28	CARRARA	Del GM n.294/14.06.2018 Det. n.334/10.07.2018	Incarico (I.R.T.A. Leonardo di Pisa) per ricerca per individuazione quantità sostenibili, finalizzato alla redazione Piani attuativi bacini estrattivi.	19.500,00	NO	NO	NO	SI	SI	SI	5 mesi	NO	SI	SI	NR	NO	NO
29	CARRARA	Det. n.886/16.10.2018	Incarico di coco.co. (Sig. Daniela Borghini) per prestazione d'opera ex art.2222 c.c. quale collaboratore didattico Scuola di musica comunale.	12.903,00	SI (generico)	NO	SI	SI	SI	NO	8 MESI	NO	SI	SI	NR	NO	NO
30	CASTELFIORENTINO	Del CC n.4/22.02.2018 n.311/11.05.2018	Incarico professionale (dr.ssa Serena Nocentini) di responsabile scientifico per il potenziamento della accessibilità del Museo comunale B. Gozzoli.	18.000,00	NO (deserto avv.int. non compensato)	NO (unicamente: si dispone l'invio)	SI (ma avviso pubbl. per 10 gg.: 1 offerta)	SI	SI	NO (+attività già svolte da 2009: v. C.V.)	dai contratto al 30.09.2020	NO (ma da 2009 Dir. Musei v. C.V.)	SI	SI	ESENTE (a.21bis di 50/17) (+cont.r.fond. CR)	NO	NO
31	COLLEVAL D'ELSA	Del GM n.94/01.06.2018 Det. n.797/30.10.2018	Affidamento (a ditta TVEO di Antonio Diego Cadau) dei servizi di informazione istituzionale e di promozione partecipazione cittadini.	28.383,30	SI (generico)	NO	SI (ma avviso pubbl. 20gg. agosto: 1 list.)	SI	SI	NO	22 mesi	NO (ma stesso sogg. inc. fino giu.'18)	NR	SI	NR (rit. esente art.7 co.81 L.78/2010)	NR	NR
32	COLLEVAL D'ELSA	Del GM n.156/30.11.2018 Det. n.924/07.12.2018	Affidamento (ad Associazione Centro comm./le nat./le Colg(anda)) servizio installazione addobbi e organizzazione attività ed eventi per festività natalizie.	18.000,00	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NR	SI	NR	NO	NO
33	FIGINE E INCISA V.	Det. n.594/16.04.2018 n.695/08.05.2018	Incarico (a dr.ssa Claudia Rossi) di catalogazione e ricognizione delle nuove acquisizioni multimodali e librerie biblioteca comunale M. Ficino.	7.000,00	SI (generico)	NO	SI	SI	SI	NO	1 anno	NO	SI	SI	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis DL50/2017)	NR	NO

COMUNI - INCARICHI esercizio 2018																	
N.	COMUNE	ATTO DI CONFERIMENTO	DESCRIZIONE DELL'INCARICO E SUO AFFIDATARIO	IMPORTO (€)	DICHIARATA MANC. RES. INT.	PARERE ORG./REVISIONE	SELEZ PUBBLICA COMPARATIVA	OGGETTO DETERMINATO	OGGETTO COMPR. FINI IST.	OGGETTO ALITE QUALIFICATO	(07-4) DURATA DETERMINATA	(07-8) RINNOVO O PROROGA	INCARICATO: PROFESSIONALITA	PUBBLICAZIONE SITO WEB	RISPETTO LIMITI ALLA SPESA	INCARICATO DIP.PUBBLICO	INCARICATO IN QUERENZA
34	FIGLINE E INCISA V.	Det. n.174/4/15.11.2018	Incarico (Avv. Simone Gianneschi) per redazione parere pro veritate in tema di imposizione IMU su immobile usato da ente non commerciale.	8.754,72	NO	NO	NO (solo ex elenco professionisti)	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NR (solamente allo pretorio on line)	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis D.L50/2017)	NO	NO
35	FIGLINE E INCISA V.	Det. n.2078/21.12.2018	Incarico (geol. Daniele Lisi) di supporto RUP per istruttoria e pareri pratiche edilizi fini vincolo idrogeologico, relazioni geoidrauliche e gestione terre e rocce da scavo.	8.213,40	NO	NO	NO (prezzo più basso 2 offerte su 3 inviti)	SI	SI	NO	3 anni	NO	SI	NR	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis D.L50/2017)	NR	NR
36	FIRENZE	Del.GM n.661/29.12.2017 Det. n.641/25.01.2018 n.3151/07.05.2018	Incarico (a Le Macchine cellai srl) per la cura e gestione delle informazioni sugli eventi della rassegna Estate Fiorentina 2018.	52.948,00	NO	NO	NO (integraz. affid.to ex det.415/2016)	SI	SI	NO	6 mesi	REITERATO AFFIDAMENTO	NR	NR (solo da atto ok obbl. pubblicità)	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis D.L50/2017)	NO	NO
37	FIRENZE	Det. n.3365/07.06.2018	Incarico (Studio Baldi di Pistoia) per la redazione di "Format schede prestazionali sistemazioni transitorie" per riordino funzionale P.za Isolotto.	6.760,00	NO (solo avviso per incar. ad interno)	NO	NO	SI	SI	NO	15 gg.	NO	NR	NR	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis D.L50/2017)	NR	NR
38	FUCECCHIO	Del.CC. n.68/28.12.2017 Det. n.354/06.07.2018 n.231/10.05.2018	Incarico professionale (a dr. Andrea Vanni Desideri) di Direttore Scientifico del Museo Comunale di Fucecchio.	57.000,00	SI (generico)	NO	SI (ma avviso pubbl. x15gg.:4 offerte)	SI	SI	NO	3 anni	NO (ma da sito web: idem inc. 15-18)	SI	SI	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis D.L50/2017)	NR	NR
39	FUCECCHIO	DEL.C.C. n.68/28.12.2017 Det. n.234/10.05.2018 n.349/05.07.2018	Incarico professionale (a dr.ssa Roberta Antonella Baldini) per il coordinamento pedagogico dei servizi educativi comunali prima infanzia.	39.990,00	SI (generico)	NO	SI (ma avviso pubbl. x15gg.:1 offerta)	SI	SI	NO	36 mesi	NO (ma da sito web: idem inc. 15-18)	SI	SI	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis D.L50/2017)	NR	NR
40	GAIOLE IN CHIANTI	Del.GM. n.161/02.11.2017 Det. n.14/08.03.2018 n.17/16.03.2018	Incarico professionale (ad Avv. Enrico Anante) per servizio di assistenza legale su perimetrazione aree sottoposte a tutela.	5.075,20	SI	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO	SI	SI	SI	NO	REITERATO AFFIDAMENTO (2017 inc. assist. legale urrb/edil)	SI	NR	NR	NO	NO
41	GROSSETO	Det. n.199/30.01.2018	Incarico professionale (dr.sa T. Ciacci) coordinamento pedagogico servizi Ja infanzia nell'ambito del P.E.Z. di cui l'ente è capofila e finanziato dalla R.T.	18.023,14	NO	NO	NO	SI	SI	NO	fino al 31.12.2018	RINNOVO (ma prec. incar. Scad. 31.12.17)	NR	NR	NR (c'è finanzia.to Reg.Toscana)	NR	NO
42	LICCIANA NARDI	Del. n.126/17.10.2018 Det. n.346/26.10.2018 n.353/09.11.2018	Incarico (Avv. E. Amante) consulenza e assistenza legale ufficio lottizzazioni per creare banca dati problemi immobili costruiti in lottizzazione Il Manero oggetto p.p.	11.001,31	SI	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NR	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis D.L50/2017)	NO	NO
43	MANCIANO	Del. C.C.n.02/02.2018 G.M.n.37/13.05.2018 Det. n.167/16.04.2018 n.211/10.05.2018	Incarico (dr. M. Cardoso) di Direttore Operativo dei musei di Manciano e Saturnia	21.000,00	SI	NO	SI	SI	SI	NO	3 anni	NO	SI	NR	NO (del.CC.2.2019) (solo da atto ok vincoli fin pubbl.)	NR	NR
44	MANCIANO	Det. n.368/12.07.2018	Incarico professionale (p.i. Del Testa e Studio tec. Progetta) per redazione pratiche per C.P.I. per edifici del Comune.	18.574,50	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NR	NO	SI	SI (ex a.29 d.50/16)	NR (solo da atto ok vincoli fin pubbl.)	NO	NR
45	MONTELUPO F.no	Det. n.349/15.06.2018 Del.GM. n.29/22.02.2018	Incarico professionale (dott. A. Mandolesi) di Direzione scientifica del sistema museale comunale.	19.200,00	SI	NO	SI	SI	SI	NO	15 mesi	NO	SI	SI	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis D.L50/2017)	NR	NR
47	MONTEPULCIANO	Del.GM(inf)22.01.2018 Det.n.118/29.01.2018 Del.C.C.n.30/14.3.2018 Det.n.395/20.03.2018	Incarico professionale (dr. R. Longi) di Direzione scientifica del Museo civico pinacoteca Crociani di Montepulciano	25.500,00	SI	NO	SI (ma avviso pubbl. x15gg.:1 offerta)	SI	SI	NO	da mar 2018 al dic 2010	NO (ma inc. è da 02 forse da Protocollo)	SI	SI	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis D.L50/2017)	SI (prof.Leece Art. No rs. autoriz.)	NO
48	MONTERONI D'ARBIA	Nota_indir_GM Det. n.1712/12.10.2018 n.522/29.10.2018 n.579/22.11.2018	Incarico professionale (dr.ssa G. Clemente) di Coordinatore Pedagogico servizi educativi comunali 2018/2019.	8.000,00	SI (generica)	NO	SI (ma avviso pubbl. x15gg.:3 offerte)	SI	SI	NO	da 28.11.2018 al 31.07.2019	NO	SI	SI (ma nella Sezione avvisi agiudicaz)	NR (solo da atto ok vincoli fin pubbl.)	NR	NR

COMUNI - INCARICHI esercizio 2018																	
N.	COMUNE	ATTO DI CONFERIMENTO	DESCRIZIONE DELL'INCARICO E SUO AFFIDATARIO	IMPORTO (€)	(01) DICHIARATA MANC. RES. INT.	(02) PARERE ORG. REVISIONE	(03) SELEZ. PUBBLICA COMPARATIVA	(04) OGGETTO DETERMINATO	(05) OGGETTO COMPL. FINI IST.	(06) OGGETTO ALTRE QUALIFICATO	(07-A) DURATA DETERMINATA	(07-B) RINNOVO O PROROGA	(08) INCARICATO: PROFESSIONALITA'	(09) PUBBLICAZIONE SITO WEB	(10) RISPETTO LIMITI ALLA SPESA	(11) INCARICATO DIP. PUBBLICO	(12) INCARICATO IN QUIESCENZA
49	PIOMBINO	Det. n.546/06.06.2018	Proroga incarico professionale (dr.sa V. Cattaneo) quale Coordinatore Pedagogico Zona Val di Cornia.	6.326,64	NO	NO	NO	SI	SI	NO	4 MESI	PROROGA (2a da dic.2017 in attesa concorso)	NR	NR	NR	NR	NR
50	PISA	Det. n.534/21.05.2018	Incarico (Studio Ass. Ing.Babbiani-Arch.Meni) per redazione piano sicurezza ed analisi rischi per manifestazione "Giugno Piano" 2018.	7.411,62	SI	NO	NO (né acq.2 prevv. ex regio contr.>5mila)	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis DLS0/2017)	NO	NR
51	PISTOIA	Det. n.1538/18.07.2018 n.1733/21.08.2018	Affidamento (Babel Agency snc) di servizio di Ufficio stampa per l'evento "L'anno che verrà" (ottobre 2018).	7.997,40	SI (generica)	NO	NO	SI	SI	NO (data anche pres. uff. stampa int.)	SI	NO	NR	NR	NR	NR	NR
52	POGGIBONSI	Det. n.112/15.06.2018 n.122/06.07.2018	Incarico professionale (geom. G. Buttacavoli) per supporto tecnico a rilevazione immobili non censiti (100 ca.) - completato attività oggi. Incarico 2014/2018.	12.142,42	SI (impossib. pers. dedic. complete)	SI	SI	SI	SI	SI	12 mesi	REITERATO AFFIDAMENTO (stesso incarico dal 2014 al 2018)	SI	NR	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis DLS0/2017)	NR	NR
54	PONTASSIEVE	Det. n.1371/13.07.2018	Incarico professionale (geom. N. Lorenzi) di supporto dello Sportello Unico Edilizia per informatizzazione dati.	5.500,00	SI (eccessivo imp. personale. int.)	NO	NO	SI	SI	NO	NO	PROROGA	SI	SI	SI (dichiarata)	NR	NO
55	PRATO	Det. n.2486/06.09.2018 n.3151/24.10.2018	Incarico (Dipartimento di Architettura di Univ. Firenze) di ricerca progettuale per valorizzazione luoghi emergenti della città con segnalistica appropriata.	39.833,00	NO	NO	NO	SI	SI	SI	7 mesi	NO	SI	NR	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis DLS0/2017)	NO	NO
56	PRATO	Dell'G.M.n.375-376/23.10.2018 Det. n.3477/16.11.2018 n.3640/22.11.2018 n.3962/03.12.2018	Incarico di ricerca (Istituto Biorobotica - Scuola Sup. S.Ana Pisa) per realizzare software di 2 robot videosorveglianza parco fluviale del Bendo (nel quadro di convenzione Sanni approv. del GM).	52.460,00	NO	NO	NO	SI	SI	SI	1 anno	NO	SI	NR	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis DLS0/2017)	NO	NO
57	PRATO	Det. n.4531/28.12.2018	Convenzione (con Dipart. Architettura Unifi) in attuazione protocollo intesa 2015, per ricerca (di borsista) su sistematizzazione attività progettuali e di ricerca del Dipartimento su Prato.	24.400,00	NO	NO	NO	SI	SI	SI	1 anno	NO	SI	NR	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis DLS0/2017)	NO	NO
58	RIGNANO S/ARNO	Det. n.688/07.12.2019 n.490/06.09.2018	Incarico (Sig.ra Barbara Purnhosel) di coordinamento e direzione della biblioteca comunale.	39.800,00	NO	NO	SI	SI	SI	NO	2 anni	NO	SI	SI	NR	NR	NR
59	RIO	Del Comm. Pref. n.14/31.01.2018 Det. n.1/23.02.2018	Incarico (dr. G.Cramarossa ex subcomm. Rio n/Elba e C. ad acta per rendic.16) per riapprovaz rendic. 2014/2017 post delibb. C.Conti, invio dati a BDAP e RGS, regolarizz. carte contabili (salvo ult. necessità).	6.207,96	SI (poco personale imp. altri procc.)	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO	SI	SI	NO	da 23.02.2018 al 30.04.2018	NO	SI	SI	NR (solo da atto ok vincoli fin. pubbl)	NO	NR (ma dice: è ex SegGen. eell)
60	RIPARBELLA	Det. n.138/20.11.2018	Incarico (per ind.S.Ambrosini quale tit. impr. individ.le) di progettazione e organizzazione del sistema di raccolta rifiuti domiciliari e supporto al RUP.	19.055,68	NO	ESENTE (ente < 5.000 ab.)	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NR (dice: specializz gest.ccto int.rf.)	NO (ritenuto no sogg. d.lgs.33/13)	NR	NR	NO
61	ROSGIANO M.MO	Det. n.72/7/23.10.2018	Affidamento (Coop. sociale Il Cosmo) servizio di segreteria organizzativa e promozione cittadinanza attiva nell' ambito delle iniziative su diritti e principi fondamentali della Costituzione.	9.760,00	NO	NO	NO (parla generic/te di previa ind.ag.merc.)	SI	SI	NO	2 mesi	NO	NR	NR	ESENTE (ai sensi dell'art. 21bis DLS0/2017)	NO	NO
62	SESTO FIORENTINO	Det. n.842/13.7.1998	Affidamento (dr. L. Lambardi) servizio monitoraggio condizioni statiche e sanitarie degli alberi comunali ed espressione di pareri su richieste di abbattimento di alberi privati.	19.983,60	NO	NO	SI	SI	SI	NO	BIENNIO 2018/2019	NO	NR	SI	NR	NR	NR
				TOTALE									1.040.256,35				

[illegible]

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

