



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

Brescia, 26.07.2019

Ai Responsabili di Area, di Settore, delle
Unità di Staff e di Progetto

Ai membri del gruppo di lavoro per i
controlli interni e per la prevenzione della
corruzione

e p.c.

Al Direttore Generale

OGGETTO: Direttive alle quali devono conformarsi gli uffici ai fini degli affidamenti di incarichi professionali e consulenze.

In riferimento a quanto in oggetto, facendo seguito alle pronunce ed agli orientamenti della Corte dei Conti che indicano disposizioni organizzative, procedurali e procedimentali e che forniscono raccomandazioni circa il conferimento di incarichi e consulenze, si rammentano le imprescindibili valutazioni da disporre per condurre gli affidamenti nei termini stabiliti, di seguito analiticamente riportate in applicazione del disposto di cui all'art. 7, commi 5-bis, 6, 6-bis e 6-ter del D.Lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.

1. Presupposti di legittimità.

Per conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, sono individuati i presupposti di legittimità di seguito specificati:

- 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 dell'amministrazione conferente;
- b) l'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze;
- c) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- d) l'incarico deve caratterizzarsi in quanto non implicante svolgimento di attività continuativa ed ordinaria ma, anzi, la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto, pertanto l'incarico deve essere caratterizzato dalla temporaneità della prestazione altamente qualificata;

Piazza della Loggia, 3 - 25121 Brescia
Tel. + 39 030 29771 – Fax + 39 030 297.7255
mbarilla@comune.brescia.it
www.comune.brescia.it



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

- e) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare, surrettiziamente, compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente;
- f) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata (è possibile prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla normativa);
- g) 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;
- h) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso dell'incarico che peraltro deve essere determinato e proporzionale all'attività svolta anziché liquidato in maniera forfettaria;
- i) il conferimento degli incarichi deve avvenire mediante ricorso a procedure comparative, adeguatamente pubblicizzate, il provvedimento di conferimento deve essere adeguatamente motivato e l'incarico ed i criteri di conferimento non devono essere generici, astratti o indeterminati;
- j) in caso di consulenza, per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è necessaria la valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti.

2. Oggetto dell'incarico.

Con riferimento all'oggetto dell'incarico, si invita a fare le opportune valutazioni circa la coerenza con le missioni istituzionali dell'ente locale alle quali, di norma, il Comune deve provvedere con propria organizzazione e personale, secondo **il principio della c.d. autosufficienza organizzativa derogata solo per eventi straordinari**. Costituisce, ormai, *ius receptum* il principio secondo cui la pubblica amministrazione deve provvedere ai suoi compiti istituzionali con la propria organizzazione e personale (principio di c.d. autosufficienza organizzativa) e che il ricorso a soggetti esterni è consentito solo in casi eccezionali espressamente previsti dalla legge, o in relazione ad eventi straordinari cui non può sopperirsi con la struttura burocratica esistente (Cass. SS.UU. n. 10069/2011; C.d.c., Sez. III, n. 339/2012; Corte dei conti, Sezione giur. Molise n. 102/2018 e n. 9/2019).

3. Impossibilità oggettiva di utilizzare risorse interne

L'attestazione del dirigente circa l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno della struttura **non deve costituire un mero adempimento formale**, ma deve emergere da una ricognizione puntuale ed attenta delle strutture e delle professionalità di cui l'ente dispone per svolgere eventualmente gli incarichi di cui trattasi, tenendo presente che si è consolidato un costante orientamento interpretativo restrittivo volto a contenere i costi e, contemporaneamente, a valorizzare le risorse interne (anche attraverso la formazione interna specifica dedicata).



COMUNE DI BRESCIA

Il Segretario Generale

4. Rinnovo e proroga

Si sottolinea che l'art. 7, comma 6, lett. c), del D.Lgs. n. 165/2001 pone specifici divieti e limiti alle ipotesi di rinnovo e proroga degli incarichi. **In particolare, i rinnovi sono ex lege del tutto esclusi, mentre le eventuali proroghe dell'incarico originario sono consentite, 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 (si veda Corte dei conti, deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, n. 28/2013/REG).

Sul punto, giova rammentare che le ipotesi di "rinnovo" si differenziano da quelle di "proroga", giacché nel primo caso si configura un nuovo rapporto contrattuale, mentre nel secondo caso viene unicamente rinviata nel tempo la scadenza del termine originariamente previsto.

Secondo consolidata giurisprudenza amministrativa, peraltro, *"l'elemento che differenzia il rinnovo del contratto dalla proroga sta nella circostanza che mentre il rinnovo presuppone una rinegoziazione delle condizioni, la proroga si riduce soltanto ad un mero differimento temporale"* (si veda Cons. Stato, III, nn. 2682/2012, 1687/2012, 159/2015).

Tale distinzione è fondamentale anche al fine di comprendere la diversa disciplina normativa prevista dal Legislatore, che ha consentito le ipotesi di proroga degli incarichi – quindi il rinvio del termine inizialmente stabilito – solo in via eccezionale e a condizioni stringenti e ben determinate, nell'assunto che la prestazione oggetto dell'incarico, così come inizialmente stabilita, necessiti di un tempo maggiore (ma in ogni caso congruo e, comunque, limitato) per essere portata a termine.

Il rinnovo, invece, quale nuovo rapporto contrattuale, viene escluso *in toto* giacché tale fattispecie potrebbe determinare un'elusione della normativa, che pone specifici limiti al ricorso agli incarichi da parte delle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, richiede che il conferimento degli stessi sia sempre preceduto da idonee procedure comparative, in attuazione dei principi di trasparenza, di buon andamento, efficienza ed efficacia. La previsione legislativa sui rinnovi, pertanto, ha un carattere molto netto che non ammette alcun tipo di deroga o di eccezione, anche nelle ipotesi in cui gli oneri siano eventualmente posti a carico di altri enti o pubbliche amministrazioni.

Si ringrazia per la consueta collaborazione e si porgono cordiali saluti.

Il Segretario Generale
Dr.ssa Carmelina Barilla

Piazza della Loggia, 3 - 25121 Brescia
Tel. + 39 030 29771 – Fax + 39 030 297.7255
mbarilla@comune.brescia.it
www.comune.brescia.it

