

**NOTA ALLA DELIBERAZIONE N. SCCLEG/11/2016/PREV IN  
MATERIA DI AFFIDAMENTO DI INCARICHI DI COLLABORAZIONE,  
EX ART. 7, COMMA 6, D.LGS. N. 165 DEL 2001**

di Egidio Di Gregorio, funzionario della Corte dei conti

Con la delibera in rassegna, la Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha offerto importanti chiarimenti sul legittimo ricorso allo strumento della consulenza esterna *ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001*, soffermandosi, in particolare, sul concetto stesso di "indisponibilità oggettiva".

-Il ricorso alle collaborazioni esterne come "via di fuga".

L'estensione del controllo preventivo di legittimità sui contratti di collaborazione di cui all'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, trae origine dalla volontà del legislatore di operare un controllo su forme sempre più diffuse di affidamento ad estranei alla pubblica amministrazione di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, ovvero di consulenze per studi e ricerche. La riforma Brunetta, attraverso la novella operata sulla legge n. 20 del 1994, ha inteso collocare la Corte dei conti a presidio della legittimità di tali conferimenti. Diverse sono le ragioni che hanno indotto il legislatore ad estendere il controllo preventivo sui contratti di collaborazione. In primo luogo, non vi è dubbio che l'utilizzo disinvolto dei contratti di collaborazione possa agevolare comportamenti elusivi, volti a superare i vincoli assunzionali generati dal blocco del *turn-over*. In altri termini, i sempre più stringenti limiti imposti dal legislatore nazionale (che a loro volta traggono origine dal Patto di Stabilità e Crescita sottoscritto tra i paesi dell'area Euro), non consentono alle Amministrazioni di bandire nuovi concorsi. Si aggiunga, al riguardo, l'esigenza di ricollocare il personale delle province. Si comprende, allora, come il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative venga visto, sempre più, come una "via di fuga" attraverso la quale poter supplire alle croniche carenze di organico. In verità, il buon andamento della pubblica amministrazione, cristallizzato nell'art. 97 Cost., dovrebbe essere

garantito dal personale in servizio, ovvero dai pubblici impiegati (assunti principalmente con contratti a tempo indeterminato). Al contrario, si assiste al proliferare di contratti di collaborazione per l'esecuzione di prestazioni che altro non sono se non duplicazioni di funzioni già presenti all'interno dell'amministrazione, oppure di collaborazioni dove il compenso percepito dal prestatore è ben superiore alla retribuzione prevista per il personale di ruolo.

-Il concetto di "indisponibilità oggettiva" alla luce della deliberazione SCCLEG/17/2013/PREV: il carattere qualitativo della carenza di personale.

L'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, dispone che *"Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità"*. In primo luogo devono essere predeterminati durata, luogo, oggetto e compenso e l'oggetto della prestazione non deve mai consistere nello svolgimento di funzioni ordinarie. Giova evidenziare, al riguardo, che il ricorso ad incarichi di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo di collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

L'Amministrazione conferente deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e tale indisponibilità deve avere sempre carattere qualitativo e quantitativo.

Come chiarito da una costante giurisprudenza della Corte dei conti, il ricorso sistematico e perdurante ai contratti di collaborazione impongono all'Amministrazione di trovare idonee soluzioni sia in termini di programmazione dei fabbisogni di personale sia in termini di aggiornamento e formazione dei profili professionali interni. A tal proposito, i giudici contabili hanno evidenziato che *"la carenza di*

*professionalità interne non deve mai avere carattere quantitativo ma solo qualitativo: in altri termini, 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" (del. 17/2013).*

-L'ultimo approdo della giurisprudenza contabile in tema di indisponibilità oggettiva: la deliberazione SCCLEG/11/2016/PREV.

La delibera in rassegna costituisce l'ultimo approdo giurisprudenziale sul tema dell'indisponibilità oggettiva. Sulla scorta degli indirizzi ermeneutici formati all'interno della Sezione, non è stata ritenuta sufficiente, ad integrare i presupposti dell'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, la circostanza che *"le risorse presenti nella Struttura siano già impegnate a tempo pieno, mentre, per converso, deve essere dimostrata la carenza delle figure professionali dotate delle competenze necessarie all'espletamento delle funzioni che l'Istituto ha ritenuto di esternalizzare"*. La *"ricognizione della natura dell'incarico affidato (...) porta a ritenere che si tratti di attività che, seppur connotata da profili di novità, è da ricondurre ai compiti istituzionali generali dell'Istituto e alle mansioni ordinarie proprie delle qualifiche professionali presenti nel relativo organico, tale, perciò, da poter essere svolta dal personale in servizio. Le esigenze che sottendono l'affidamento all'esterno dell'incarico all'esame presentano, dunque, carattere ordinario e evidenziano l'incapacità dell'Amministrazione ad individuare soluzioni idonee, in termini di corretto utilizzo delle professionalità interne, di per sé dotate, secondo quanto espressamente riconosciuto dallo stesso Istituto, di adeguate capacità e competenze professionali"*. L'Amministrazione deve, pertanto, provvedere all'aggiornamento dei profili professionali interni nonché ad un'attenta programmazione dei fabbisogni di personale, che tenga conto delle specifiche esigenze da soddisfare. Una diversa lettura, *"costituirebbe lo strumento al quale le Amministrazioni farebbero surrettiziamente ricorso per ovviare alle carenze dei propri organici, con effetti distorsivi tanto*

*rispetto alla norma de qua, quanto rispetto alla copiosa serie di regole e principi posti dal legislatore in materia di reclutamento del personale pubblico”.*

In conclusione, la Sezione ha ricusato il visto e la conseguente registrazione del contratto, rilevando come l'Amministrazione, nel ricorrere alla collaborazione esterna, si sia limitata a fare riferimento alla carenza numerica di personale qualificato, senza fornire alcuna motivazione circa la sussistenza degli elementi presupposti, così come ricostruiti dai giudici contabili.

Deliberazione n. SCCLEG/11/2016/PREV

**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del**

**Governo**

**e delle Amministrazioni dello Stato**

formata dai Magistrati: Presidente Raffaele DAINELLI;

componenti: Antonio FRITTELLA, Valeria CHIAROTTI, Andrea ZACCHIA, Roberto BENEDETTI, Chiara BERSANI, Maria Teresa POLVERINO, Luisa D'EVOLI, Giovanni ZOTTA, Oriana CALABRESI, Laura CAFASSO, Francesco TARGIA, Donatella SCANDURRA, Benedetta COSSU, Oriella MARTORANA (relatore).

**nell'adunanza del 26 luglio 2016**

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161, concernente modificazioni al predetto Testo Unico;

VISTO l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000, modificato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

VISTO l'incarico di studio conferito in data 4 maggio 2016, ex art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, alla Prof.ssa Ileana STECCOLINI, concernente l'implementazione in INPS del nuovo sistema contabile e di rappresentazione di bilancio ai fini dell'armonizzazione e del consolidamento dei conti pubblici nazionali, per una durata di 24 mesi, per un compenso lordo annuo pari ad € 35.000,00 e una spesa omnicomprensiva lorda annua a carico dell'Istituto pari a € 43.654,05;

VISTA la nota in data 20 luglio 2016, con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha deferito alla Sezione l'atto sopra citato;

VISTA l'ordinanza in data 20 luglio 2016, con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha convocato il Collegio per il giorno 26 luglio 2016;

VISTA la nota in data 21 luglio 2016, con cui la Segreteria della Sezione ha comunicato la predetta convocazione all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Direzione Generale e Direzione Centrale delle risorse umane, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Gabinetto, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, nonché al Ministero dell'economia e delle

finanze – Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

UDITI il relatore Dott.ssa Oriella MARTORANA e il Dott. Vincenzo DAMATO, Dirigente generale vicario dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

Non comparsi i rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze;

Con l'assistenza della dott.ssa Valeria MANNO, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

### **FATTO**

In data 11 maggio 2016 è pervenuto, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f-bis, della legge n. 20/1994, al competente Ufficio di controllo della Corte dei conti il contratto di collaborazione coordinata e continuativa, con il quale l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) ha affidato alla Prof.ssa Ileana STECCOLINI l'incarico di studio della durata di 24 mesi per l'implementazione in INPS del nuovo sistema contabile e di rappresentazione di bilancio ai fini dell'armonizzazione e consolidamento dei conti pubblici nazionali, per un corrispettivo lordo annuo di € 35.000,00 e una spesa omnicomprensiva lorda annua a carico dell'Istituto pari a € 43.654,05.

Con foglio di osservazioni in data 8 giugno 2016 il competente Ufficio di controllo ha formulato rilievo istruttorio.

Preliminarmente, l'Amministrazione è stata invitata a chiarire se il conferimento del sopra citato incarico non pregiudichi il rispetto dei limiti di spesa complessiva annua per incarichi e consulenze posti per le Amministrazioni pubbliche dall'art. 14 del decreto-legge n.66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, rubricato *"Controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa"*, dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge n.78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n.122/2010 e dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge n.101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n.125/2013.

Nel merito, ha suscitato perplessità la determinazione assunta dall'Istituto di affidare all'esterno l'incarico all'esame, tenuto conto del disposto di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n.165/2001 che prevede la possibilità per le Amministrazioni pubbliche di conferire *"incarichi individuali ad esperti di provata competenza"* laddove risultino sussistenti *"esigenze cui le medesime non possono far fronte con personale in servizio"*.

Con nota in data 27 giugno 2016, il Direttore Generale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ha fornito i propri riscontri nei termini che di seguito si riportano.

L'affidamento dell'incarico di studio in favore della Prof.ssa Ileana STECCOLINI, ad avviso dell'Ente, non comporta il superamento dei limiti fissate dalle disposizioni succitate. E' stato evidenziato che al termine dell'espletamento della procedura di selezione, ai fini



dell'adozione del provvedimento di conferimento dell'incarico, con determinazione n. 24 del 22 gennaio 2016 del Direttore centrale risorse umane, è stata autorizzata la spesa omnicomprensiva lorda annua di € 43.654,05 a fronte di uno stanziamento complessivo – fissato nei limiti di legge – pari ad € 84.240,70.

In ordine alle ragioni per le quali l'Istituto è giunto alla determinazione di affidare all'esterno l'attività di studio in questione, il medesimo, per quanto qui interessa, ha argomentato che le riforme in materia di finanza pubblica di recente emanate hanno provocato un radicale rinnovamento della contabilità generale dello Stato e introdotto una serie di nuovi adempimenti per l'amministrazione pubblica con ricadute, in particolare, sull'attività contabile.

In tale contesto di nuove regole di finanza pubblica - nonché in ragione della connessa esigenza di adeguamento delle proprie strutture - l'INPS ha radicato il fondamento legittimante il ricorso all'incarico di studio oggi all'esame. A tale riguardo, il medesimo Istituto ha precisato che: *"(...) Se è vero che le specifiche professionalità richieste sono rinvenibili nella struttura della Direzione centrale competente, le attività da svolgere per dare piena attuazione al dettato normativo (...) già richiedono l'impegno a tempo pieno delle risorse presenti nella Struttura, che oltre a svolgere tali nuove e specifiche attività, devono garantire i complessi adempimenti di gestione quotidiana della funzione contabile. (...) Tutto ciò impatta fortemente su una Direzione già da tempo in carenza numerica di personale qualificato rispetto ai*

*crescenti adempimenti da svolgere, trovandosi spesso costretta a lavorare sulle urgenze e sulle scadenze, utilizzando lo straordinario diurno e festivo”.*

Gli elementi forniti dall'Amministrazione a sostegno della legittimità del contratto in esame non sono apparsi al Magistrato istruttore pienamente idonei a superare i rilievi formulati.

In particolare, alla luce di tali elementi, si è ritenuto di poter superare le sole perplessità in ordine al rispetto delle plurime disposizioni dettate in sede di disciplina vincolistica della spesa delle Amministrazioni pubbliche per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Il Consigliere delegato ha proposto di deferire l'atto al giudizio della Sezione, che è stata convocata dal Presidente *f.f.* per l'adunanza odierna.

È comparso, per l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, il Dott. Vincenzo DAMATO – Dirigente generale vicario – il quale ha ribadito le linee tracciate nella risposta al rilievo ed ha ulteriormente motivato in ordine all'affidamento dell'incarico richiamando l'esigenza dell'Istituto di doversi interfacciare con l'utenza esterna. Ciò, in previsione dei chiarimenti da rendere in merito alle sopravvenute necessità di adeguamento degli Uffici interni alle nuove regole del sistema di contabilità pubblica e al conseguente carico di relativi adempimenti.

Considerato in

### **DIRITTO**

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla conformità a legge del contratto in epigrafe, con il quale l'INPS, a seguito di procedura comparativa, ha attribuito alla Prof.ssa Ileana STECCOLINI l'incarico di studio concernente l'implementazione in INPS del nuovo sistema contabile e di rappresentazione di bilancio ai fini dell'armonizzazione e del consolidamento dei conti pubblici nazionali.

In questa sede va valutata la dedotta violazione dell'art.7, comma 6, del decreto legislativo n.165/2001, nella parte in cui prescrive alla lettera b) che *"l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno"* e alla lettera c) che *"la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata"*.

Le richiamate disposizioni prevedono che le Amministrazioni per esigenze, cui non siano in grado di far fronte con personale in servizio, possono ricorrere al conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa, affidati a esperti di particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria, al ricorrere di precisi presupposti.

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: a) effettiva rispondenza dell'incarico a obiettivi specifici

dell'Amministrazione conferente; b) eccezionalità e temporaneità delle prestazioni che costituiscono l'oggetto della consulenza; c) 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; d) attribuzione ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, mediante procedura concorsuale disciplinata da un apposito regolamento interno.

Devono essere predeterminati durata, luogo, oggetto e compenso; in particolare, l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ma non deve mai consistere nello svolgimento di funzioni ordinarie.

Con riguardo, in particolare, al presupposto individuato dalla sopra richiamata lettera b), 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).*

Il requisito di cui alla successiva lettera c) si riferisce al carattere straordinario e temporaneo delle esigenze sottese all'affidamento all'esterno degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

In merito, si deve parimenti richiamare quanto in più occasioni affermato dalla giurisprudenza della Corte dei conti, ovvero che, ove le esigenze che supportano l'adozione di conferimenti di incarichi si protraggano nel tempo, la struttura amministrativa competente deve ricercare idonee soluzioni in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché in termini di aggiornamento e formazione dei profili professionali interni.

Con riguardo alla fattispecie all'esame, tenuto conto degli indirizzi ermeneutici sopra richiamati, 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 all'espletamento delle funzioni che l'Istituto ha ritenuto di esternalizzare.

Diversamente opinando, infatti, il ricorso all'istituto dell'affidamento di incarichi esterni previsto dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 costituirebbe lo strumento al quale le Amministrazioni farebbero surrettiziamente ricorso per ovviare alle carenze dei propri

organici, con effetti distorsivi tanto rispetto alla norma *de qua*, quanto rispetto alla copiosa serie di regole e principi posti dal legislatore in materia di reclutamento del personale pubblico.

In aggiunta a quanto sopra rilevato, si deve osservare che la disposizione richiamata, laddove interpretata e applicata in coerenza con la soprariportata *ratio*, è in grado di consentire all'Amministrazione di ottenere un arricchimento, in termini qualitativi, delle proprie *performance*, arricchimento che non sarebbe conseguibile ove la stessa rinunciasse ad avvalersi di personale interno per la prestazione specialistica in argomento.

In sostanza, il citato art. 7, comma 6, del decreto legislativo n.165/2001 trova applicazione in presenza di una serie di presupposti. Un primo, preliminare, presupposto è legato all'osservanza di vincoli di spesa che diventa elemento necessario, ma non sufficiente per il conferimento in concreto dell'incarico. Ulteriori profili attengono all'eccezionalità, alla straordinarietà e alla temporaneità della prestazione richiesta, tenuto conto dei compiti istituzionali ordinari dell'Istituto e della carenza di figure professionali interne allo stesso.

Invero, l'INPS, nelle argomentazioni articolate tanto nelle memorie scritte quanto in adunanza, ha fatto esclusivo riferimento alla carenza numerica di personale qualificato nella Direzione centrale competente 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.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, pertanto, deve concludersi che la ricognizione della natura dell'incarico affidato, consistente nell'adeguamento e nella implementazione del sistema contabile e di bilancio dell'Istituto alle nuove regole della contabilità pubblica armonizzata, porta a ritenere che si tratti di attività che, seppur connotata da profili di novità, è da ricondurre ai compiti istituzionali generali dell'Istituto e alle mansioni ordinarie proprie delle qualifiche professionali presenti nel relativo organico, tale, perciò, da poter essere svolta dal personale in servizio.

Le esigenze che sottendono l'affidamento all'esterno dell'incarico all'esame presentano, dunque, carattere ordinario e evidenziano l'incapacità dell'Amministrazione ad individuare soluzioni idonee, in termini di corretto utilizzo delle professionalità interne, di per sé dotate, secondo quanto espressamente riconosciuto dallo stesso Istituto, di adeguate capacità e competenze professionali.

### **PQM**

Ricusa il visto e la conseguente registrazione all'atto in epigrafe.

Il Presidente

(Raffaele DAINELLI)

Il Relatore

(Oriella MARTORANA)

Depositata in Segreteria il 25 agosto 2016

Il Dirigente

Dott.ssa Paola LO GIUDICE