

IL CONFERIMENTO DI INCARICHI ESTERNI ALLA P.A. ALLA LUCE DELLA PIU' RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di

Carlo Alberto MANFREDI SELVAGGI*

**Presidente di Sezione della Corte dei conti e Professore a contratto di diritto amministrativo
nell'Università degli Studi del Molise*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Limiti legislativi al conferimento di incarichi esterni alla P.A. 3. La peculiare disciplina normativa siciliana. 4. La giurisprudenza della Corte dei conti. 5. La sentenza C. Cost. n. 70 del 2022 ed i suoi fondamenti. 6. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT

La recentissima sentenza n. 70 del 15 marzo 2022, che ha deciso sull'impugnativa da parte del Governo della legge regionale siciliana 17 febbraio 2021 n. 5, ha fissato, in relazione al conferimento di incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, dei "paletti" che consentono di coniugare le esigenze di flessibilità nell'organizzazione, al fine di una più efficace azione pubblica, con il doveroso rispetto di principi, contenuti anche nell'art. 97 della Carta costituzionale, di imparzialità del funzionario pubblico e di sua selezione tramite concorso.

La disciplina degli incarichi conferiti a soggetti esterni all'apparato amministrativo è sicuramente tematica delicata, in quanto il loro affidamento si presta a essere strumentalizzato per favorire l'instaurarsi o il consolidarsi di rapporti personali al fine di soddisfare interessi individuali in spregio a quello pubblico generale, ingenerando oneri finanziari definibili, con locuzione negativamente connotata, come "costi della politica".

Tale considerazione, da un lato, spiega perché il legislatore si sia spesso preoccupato di introdurre limiti all'affidamento – non solo per stabilirne i presupposti di legittimità, ma anche per fissare veri e propri vincoli di finanza pubblica in termini di spesa – e, dall'altro, consente di comprendere la centralità, nell'interpretazione della normativa che viene in rilievo, della giurisprudenza della Corte dei conti, chiamata a fornire pareri su richiesta degli enti locali, a svolgere funzioni di controllo sugli atti di incarico e, in sede giurisdizionale, a verificare se essi integrino gli estremi della responsabilità amministrativa, e ovviamente della Corte costituzionale che, proprio nella citata sentenza n. 70 del 15 marzo 2022, ha ritenuto fondate le censure rivolte alla disposizione regionale impugnata laddove consente il rinnovo dell'incarico di esperto del Sindaco (per contrasto sia con l'art. 7, comma 6, lettera c, del t.u. pubblico impiego – norma fondamentale di riforma

economico-sociale della Repubblica posta a limite della competenza statutaria in materia di «regime degli enti locali» ai sensi dell'art. 14, lettera o, dello statuto) oltre il periodo di mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito e la sua conferibilità a supporto degli uffici comunali diversi da quello del Sindaco (per violazione dell'art. 97 Cost.).

Con la sentenza n. 70 del 2022, quindi, la Corte costituzionale ha fornito, anche agli amministratori locali, un vero e proprio vademecum che consenta a chi ha la responsabilità dell'agire pubblico di sapere come orientarsi nella delicata materia degli incarichi conferiti a soggetti esterni all'apparato amministrativo.

1. Premessa.

Il conferimento di incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione è da tempo al centro dell'interesse del Legislatore e della giurisprudenza costituzionale, amministrativa e contabile.

Proprio la Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 70 del 15 marzo 2022 (Pres. Giuliano Amato, Redattore Angelo Buscema), che ha deciso sull'impugnativa da parte del Governo della legge regionale siciliana 17 febbraio 2021 n. 5, ha ritenuto indispensabile fissare dei "paletti" che consentano di coniugare le esigenze di flessibilità nell'organizzazione, al fine di una più efficace azione pubblica, con il doveroso rispetto di principi, contenuti anche nell'art. 97 della Carta costituzionale, di imparzialità del funzionario pubblico e di sua selezione tramite concorso.

Dal canto suo, il Legislatore ha ritenuto prioritario procedere, nel tempo, ad una disciplina sempre più rigorosa che prevedesse nel dettaglio i casi di legittimo conferimento di incarichi esterni alla pubblica amministrazione.

Il fenomeno, infatti, non è di recente emersione considerato che già in epoca risalente era stato normato il conferimento da parte dei Ministri di incarichi diretti allo studio di particolari problemi (art. 380 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato», e art. 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, recante «Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato») e, successivamente, è stata introdotta una disciplina generalizzata con l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in

materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

2. Limiti legislativi al conferimento di incarichi esterni alla P.A.

Attualmente, la normativa di riferimento è rinvenibile nell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 (segnatamente, nei commi da 5-*bis* a 6-*quinquies*), più volte modificato nel corso del tempo, il quale dà attuazione al principio per cui, poiché è dovere imposto agli organi della pubblica amministrazione di provvedere direttamente con il proprio personale all'espletamento dei compiti loro demandati, il ricorso a soggetti estranei all'apparato è consentito in via del tutto eccezionale.

In particolare, il comma 6 dell'art. 7 del t.u. pubblico impiego prevede che *“Fermo restando quanto previsto dal comma 5-*bis*”* – cioè il 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 – *“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 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.

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

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".

Senza indulgere in questa sede sull'evoluzione della disposizione in parola nel corso del tempo e sulla sua diversa dilatazione contenutistica quanto a tipologie contrattuali a essa riconducibili, si evidenzia, nella versione attuale, il riferimento a «*contratti di lavoro autonomo*», che evoca, in particolare, gli artt. 2222 (Contratto d'opera) e 2230 (Prestazione d'opera intellettuale) cod. civ., ricompresi nell'ambito del Titolo III (Del lavoro autonomo) del Libro V del codice.

L'art. 7 del t.u. pubblico impiego, invero, non costituisce l'unica disposizione che fa riferimento agli incarichi conferibili a soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

Per l'organicità del plesso normativo che lo contiene, si deve ricordare, in particolare, anche l'art. 110, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale appunto dispone che «*Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento – ovvero il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, di cui al precedente art. 89 del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000 (t.u. enti locali) – può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità*».

La disposizione riproduce il contenuto del previgente art. 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) – legge abrogata dall'art. 274 del t.u. enti locali – il quale, al comma 7, stabiliva che «*Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità*».

Anche gli incarichi di cui al t.u. enti locali darebbero luogo a un rapporto di lavoro autonomo (senza vincolo di subordinazione e inserimento nella struttura burocratica dell'ente)¹.

In passato, ci si è domandati in che rapporto fossero, in particolare, l'art. 110, comma 6, del t.u. enti locali e l'art. 7, comma 6, del t.u. pubblico impiego.

Gli iniziali distinguo, evidenziati anche dalla Corte dei conti², tra gli ambiti di operatività delle due disposizioni statali sembrano essere stati superati dallo stesso legislatore, il quale, sostituendo l'art. 3, comma 56, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», a mezzo dell'art. 46, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ha stabilito che «*Con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono*

¹ M. DE PAOLIS, *La responsabilità amministrativa per consulenze e incarichi esterni presso le autonomie locali*, in *Azienditalia*, 2018, 3, 511.

² Corte dei conti, sezione delle autonomie, n. 6/AUT/2008, cit.

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», impiegando così una locuzione che consentirebbe di superare le teorie interpretative tese a distinguere la portata applicativa delle norme in ragione dell'oggetto dell'attività svolta dall'incaricato esterno³ (distinzione che, tuttavia, ancora rileva, come si vedrà in seguito, ad altri fini).

Ulteriore quesito che si pone è se le citate disposizioni abbiano applicazione in Sicilia.

L'interrogativo trova giustificazione nelle competenze legislative che lo statuto di autonomia riconosce al legislatore regionale, segnatamente quella esclusiva in materia di «*regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative*» (art. 14, lettera o, dello statuto), nonché «*la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali*» (art. 15, terzo comma, dello statuto), con la conseguenza che la normativa statale riceverebbe applicazione solo se richiamata da quella regionale⁴.

Per quanto riguarda, in particolare, l'art. 110 del t.u. enti locali, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'art. 1 della legge della Regione Siciliana 11 dicembre 1991, n. 48 (Provvedimenti in tema di autonomie locali), nel richiamare le norme della legge n. 142 del 1990, ha operato un rinvio recettizio e statico e non già formale e dinamico, sicché l'ordinamento regionale non subirebbe automatiche modifiche per l'intervento (o, specularmente, per l'eliminazione) di norme statali⁵.

Tuttavia, l'art. 1, comma 1, lettera h), della legge reg. Sicilia n. 48 del 1991 richiama espressamente l'art. 51 della legge n. 142 del 1990, il quale, si è già rilevato, al comma 7, detta una disposizione di contenuto coincidente a quella attualmente contenuta nell'art. 110, comma 6, del t.u. enti locali («*Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni*

³ M. MARTINELLI, *Collaborazioni esterne. Il lavoro autonomo negli enti locali*, in *Azienditalia – Il Personale*, 2009, 4, I; nello stesso senso L. DE RENTIIS, *Questioni ancora aperte in materia di incarichi esterni affidati dagli enti locali e sottoposti al controllo della Corte dei conti*, in *Azienditalia*, 2012, 12, 837.

⁴ Cass. civ. n. 28675 del 2018 (punto 2.3) e n. 25884 del 2017 (punto 4).

⁵ C.g.a. n. 325 del 2013 e n. 403 del 2010 (punto 10.13); Tar Sicilia (Catania) n. 212 del 2017 (punto 1.1).

esterne ad alto contenuto di professionalità»); di conseguenza tale prescrizione troverebbe applicazione anche in Sicilia.

Quanto all'art. 7 del t.u. pubblico impiego, la sua diretta applicazione discenderebbe sia dal recepimento generale operato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), sia dal richiamo specificamente operato dal successivo art. 23, comma 1, della medesima legge regionale al «*decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche ed integrazioni*»⁶.

3. La peculiare disciplina normativa siciliana.

Tuttavia, in Sicilia, il panorama normativo di riferimento è arricchito dalla legge n. 7 del 1992.

La giurisprudenza contabile⁷ e quella amministrativa⁸ hanno ricondotto la legge in considerazione alla competenza esclusiva regionale – come detto, alla Regione Siciliana spetta la legislazione esclusiva in materia di «*regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative*» (art. 14, lettera o, dello statuto), nonché «*la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali*» (art. 15, terzo comma, dello statuto) – nell'esercizio della quale la Regione, anticipando l'analoga normativa nazionale, avrebbe ridisegnato il ruolo del Sindaco, configurandolo come organo eletto direttamente dai cittadini, sulla base del programma politico-amministrativo che egli si è impegnato a realizzare personalmente, senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il Consiglio comunale.

In tale prospettiva, l'attuale sistema elettorale avrebbe posto il Sindaco in una posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini, inducendolo

⁶ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 198 del 2015; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 544 del 2020 e n. 663 del 2016.

⁷ Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 898 del 2021 e n. 154 del 2021 (punto 3.1); Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, n. 55/2019/PAR, cit.

⁸ C.g.a. n. 325 del 2013, cit.; Tar Sicilia (Catania) n. 212 del 2017 (punto 1.1), cit.

ad assumere un ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell'ambito dell'ente locale, che si esplicherebbe non solo mediante lo svolgimento dei compiti specificamente assegnatigli dall'ordinamento giuridico ma anche con l'esercizio di funzioni generali d'indirizzo, d'impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo nei confronti sia degli organi collegiali che degli uffici burocratici, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici dell'ente-comunità.

L'art. 13 (Competenze del Sindaco) della legge regionale n. 7 del 1992 si occupa, appunto, delle attività, delle competenze, nonché delle funzioni del Sindaco, peraltro assegnandogli il potere di attribuire e definire «*gli incarichi [...] di collaborazione esterna, secondo le modalità ed i criteri dell'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modifiche, come recepito dall'articolo 1, comma 1, lettera h), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, nonché dello statuto e dei regolamenti afferenti del comune*».

Si rammenta quanto in precedenza detto, ossia che l'art. 51, comma 7, della legge n. 142 del 1990, di contenuto coincidente con quello dell'art. 110, comma 6, del t.u. enti locali, stabiliva che «*Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità*».

L'art. 14 (Incarichi ad esperti) stabilisce, in connessione col precedente art. 13, che - originariamente, solo per l'espletamento di tutte le attività di sua competenza - il Sindaco possa nominare degli esperti secondo i requisiti e le modalità ivi indicate. Gli incarichi in considerazione sono stati giustificati alla stregua dell'incremento di competenze sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano - in particolare, il potere residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza degli altri organi del Comune⁹ (potere residuale spettante, viceversa, alla Giunta secondo la previsione generale di cui all'art. 48, comma 2, del t.u. enti locali) - nonché con la *ratio* di fondo che sorregge la normativa, al fine di garantire al Sindaco la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti derivanti dalla posizione di diretta

⁹ C.g.a. n. 325 del 2013, cit.; Tar Sicilia (Catania) n. 212 del 2017 (punto 1.1), cit.

responsabilità politica verso i cittadini che, conseguentemente, lo impegna ad assumere un ruolo maggiormente attivo nell'ambito dell'amministrazione comunale¹⁰.

Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte dei conti¹¹ a proposito del Presidente della Provincia regionale, le cui attribuzioni e il cui potere di conferire incarichi a esperti sono disciplinati, rispettivamente, dagli artt. 34 e 35 della legge della Regione Siciliana 6 marzo 1986, n. 9 (Istituzione della Provincia regionale), normativa che sostanzialmente coincide con quella dettata per il Sindaco.

L'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 è stato sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 17 febbraio 2021, di seguito riportato:

«1. Il sindaco può conferire incarichi a tempo determinato, rinnovabili, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione. L'oggetto e la finalità dell'incarico devono essere definiti all'atto del conferimento e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità. Il sindaco può altresì conferire, in aggiunta agli incarichi ad esperti di cui al presente comma, l'incarico di portavoce previsto dall'articolo 7 della legge 7 giugno 2000, n. 150. Gli incarichi di cui al presente comma non possono essere conferiti dal sindaco negli ultimi sei mesi del mandato.

2. Il numero degli incarichi ad esperti di cui al comma 1 non può essere superiore a:

- a) due nei comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti;*
- b) tre nei comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 250.000 abitanti;*
- c) quattro nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti.*

3. Gli esperti nominati ai sensi del presente articolo devono essere dotati di documentata professionalità. In caso di nomina di soggetto non provvisto di laurea, l'atto di conferimento dell'incarico deve essere ampiamente motivato.

4. Il sindaco annualmente trasmette al consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività svolta dagli esperti da lui nominati.

¹⁰ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 38 del 2018, cit., e n. 122 del 2008; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 754 del 2020 e n. 544 del 2020, cit.; nello stesso senso, Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, n. 29/2008/SR/CONS.

¹¹ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 249 del 2011.

5. Agli esperti è corrisposto un compenso mensile non superiore allo stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale dal CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali. Sono, altresì, consentiti conferimenti di incarichi a titolo gratuito, nei limiti di cui al comma 2, ove il soggetto individuato accetti espressamente, all'atto del conferimento, la gratuità della prestazione.

6. Ad un medesimo soggetto non possono essere conferiti contemporaneamente più di due incarichi ai sensi del presente articolo. L'incarico di esperto è compatibile con altri incarichi di collaborazione esterna e/o di consulenza, purché gli incarichi non comportino conflitti di interesse».

L'art. 14 della legge regionale citata, nel testo anteriore alla novella, così disponeva:

«1. Il Sindaco, per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza, può conferire incarichi a tempo determinato che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione.

2. Il numero degli incarichi di cui al comma 1 non può essere superiore a:

a) due nei comuni fino a 30.000 abitanti;

b) tre nei comuni da 30.000 a 250.000 abitanti;

c) quattro nei comuni con oltre 250.000 abitanti.

3. Gli esperti nominati ai sensi del presente articolo devono essere dotati di documentata professionalità. In caso di nomina di soggetto non provvisto di laurea, il provvedimento deve essere ampiamente motivato.

4. Il Sindaco annualmente trasmette al Consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività degli esperti da lui nominati.

5. Agli esperti è corrisposto un compenso pari a quello globale previsto per i dipendenti in possesso della seconda qualifica dirigenziale.

6. Nessuno può avere conferiti più di due incarichi contemporaneamente».

Raffrontando la nuova versione normativa con la precedente, spicca come, rispetto al passato, salvo che «negli ultimi sei mesi del mandato», gli incarichi – a cui viene espressamente aggiunto quello di «portavoce» – possano essere conferiti anche a supporto di organi e uffici diversi da quello di sindaco¹² – essendo venuto meno il riferimento all'«espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza» – «in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità», e siano stati

¹² L. CATANIA, *Comuni Siciliani: arriva l'esercito dei professionisti*, in lentepubblica.it, 22 febbraio 2021.

espressamente dichiarati «*rinnovabili*» (comma 1). È possibile il conferimento di incarichi a titolo gratuito, negli stessi limiti quantitativi previsti per quelli onerosi (comma 5), e quello di esperto è cumulabile «*con altri incarichi di collaborazione esterna e/o di consulenza, purché gli incarichi non comportino conflitti di interesse*» (comma 6).

Alla luce di quanto precede, si può concludere che la normativa sopravvenuta ampli, rispetto al passato, la possibilità del Sindaco di conferire incarichi di esperto.

4. La giurisprudenza della Corte dei conti.

Un ulteriore interrogativo che si pone è quello relativo al rapporto tra la normativa statale – segnatamente rappresentata dall'art. 7 del t.u. pubblico impiego – e quella regionale costituita dall'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992.

Viceversa, non sembra porsi un problema di raffronto con l'art. 90 del t.u. enti locali, che riguarda l'incarico, conferibile anche all'esterno dell'amministrazione, di componente dell'ufficio di *staff*, alle dirette dipendenze del Sindaco. Sebbene si tratti dell'attribuzione di un incarico fiduciario di diretta collaborazione e confinato al supporto dell'attività di indirizzo e di controllo spettante al Sindaco, non pare confondibile con quello considerato dalla disposizione regionale: a) tale personale viene assunto con un contratto di lavoro subordinato; b) si tratterebbe di un'assunzione cosiddetta "dotazionale", in quanto il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune dovrebbe prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco; c) l'incarico non potrebbe essere a titolo gratuito; d) l'incaricato non potrebbe essere destinato allo svolgimento di attività gestionale¹³.

Sul punto la giurisprudenza contabile – come si accennava – non pare fornire una risposta univoca.

Un primo orientamento distingue, in Sicilia, tra la disciplina degli incarichi ai consulenti, dettata dalla disposizione statale, da quella dei

¹³ M. COLUCCI, *Uffici di supporto agli organi di direzione politica (art. 90 tuel): le novità del milleproroghe*, in *Azienditalia*, 2020, 5, 894.

cosiddetti “esperti del Sindaco”, recata dalla normativa regionale, riconducendo la singola fattispecie concreta all’una o all’altra categoria, distinte e non sovrapponibili¹⁴, salvo che per l’assoggettamento alle norme di coordinamento della finanza pubblica¹⁵.

Altro orientamento, viceversa, nega validità alla distinzione, concludendo nel senso della loro assimilabilità nell’unica categoria delle consulenze, con tutte le conseguenze del caso, tra cui l’assoggettabilità degli incarichi conferiti dal Sindaco anche ai più stringenti limiti di cui all’art. 7 del t.u. pubblico impiego¹⁶, destinati a integrare quelli previsti dalla normativa regionale¹⁷.

L’impostazione in considerazione rileva come l’assimilazione, originariamente negata dalla Corte dei conti, a partire dal 2011 sia stata da essa riconosciuta¹⁸, in quanto sensibilizzata da un uso talvolta distorto degli strumenti normativamente voluti dal legislatore regionale, onde valorizzare l’intento di quello statale di contenere i costi degli apparati amministrativi, nell’ambito di un più generale disegno di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente riduzione di tutte le possibili forme di compenso corrisposto dalle amministrazioni ai componenti di organi comunque denominati e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo (art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, non più applicabile a decorrere dal 2020, ai sensi dell’art. 57, comma 2, lettera *b*, del decreto-legge 26 ottobre

¹⁴ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, n. 249 del 2011 (riguardante gli esperti del Presidente della Provincia), cit.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 154 del 2021 cit. (punto 3.2) e, implicitamente, n. 544 del 2020, cit.; in dottrina, anche se contraddittoriamente, L. MISURACA, *La peculiare figura dell’“esperto” di nomina sindacale nell’ordinamento della Regione Siciliana (Legge Regione Siciliana n. 5/2021)*, in *segretaricomunalivighenzi.it* (sito dell’Associazione G.B. Vigenzi, Associazione nazionale professionale segretari comunali e provinciali), 1 luglio 2021.

¹⁵ Corte dei conti, sezioni di controllo per la Regione Siciliana, n. 103/2014/PAR.

¹⁶ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, n. 38 del 2018, cit.; nello stesso senso Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, n. 84 del 2021.

¹⁷ S. L. FICARRA, *I consulenti ed esperti negli enti pubblici della Regione Siciliana*, in *norma.it*, 11 ottobre 2017.

¹⁸ Con riguardo agli esperti del Sindaco, Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, n. 55/2019/PAR, cit., nonché Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, n. 19/2013/SS.RR./PAR, cit., e n. 95/2012/SS.RR./PAR; con riguardo agli esperti nominati dal Presidente della Provincia, Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, n. 72/2011/SS.RR./PAR.

2019, n. 24, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili», convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157).

Le novità introdotte dalla nuova versione dell'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 – quella frutto della sostituzione operata dalla disposizione impugnata – potrebbero ritenersi militare a suffragio del secondo orientamento.

Segnatamente, la disposizione attualmente prevede che *«l'oggetto e la finalità dell'incarico [...] possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità»*.

In tal modo, però, ci si discosta dal modello configurato dalla disposizione originaria, che consentiva al Sindaco la nomina di esperti *«per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza»*, aspetto su cui pacificamente la giurisprudenza contabile aveva costruito la specificità di tale tipologia di incarico: essa si giustificava alla stregua delle maggiorate competenze del Sindaco nell'ordinamento siciliano e della posizione di diretta responsabilità politica che esso gli attribuiva, con la conseguenza che tali incarichi, funzionali a metterlo nella condizione di esercitare al meglio il suo ruolo, da un lato avevano carattere fiduciario, per cui non richiedevano l'espletamento di alcuna procedura concorsuale o selezione comparativa¹⁹, e, dall'altro, corrispondentemente, non potevano consistere in forme di supporto alla struttura amministrativa dell'ente²⁰, altrimenti alterandosi il principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti (art. 51, comma 2, della legge n. 142 del 1990, corrispondente all'art. 107, comma 1, del t.u enti locali), e rischiandosi che *«uno strumento atto a consentire al Sindaco di comprendere pienamente gli aspetti tecnici connessi alle proprie attribuzioni, attraverso il supporto di esperti di fiducia, trasmodi in un potere*

¹⁹ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 23 del 2021, n. 65 del 2019 e n. 21 del 2019; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 754 del 2020, cit., e n. 544 del 2020, cit.

²⁰ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 147 del 2021, n. 65 del 2019, cit., e n. 21 del 2019, cit.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 898 del 2021, cit., n. 154 del 2021 (punto 3.1), cit., n. 11 del 2021 (punto 4.1), n. 612 del 2020 (punto 3) e n. 958 del 2019 (punto 2).

arbitrario, molto spesso al servizio di dinamiche di carattere clientelare/elettorale, o in un espediente per far fronte alla cronica carenza di personale vissuta dagli enti locali siciliani»²¹.

In effetti, la novità si spiegherebbe proprio alla luce del contesto di emergenza in cui verserebbero molti Comuni siciliani, che si troverebbero nell'oggettiva difficoltà di realizzare le proprie finalità istituzionali per carenze di figure professionali intermedie: si tratterebbe di Comuni "non virtuosi" – secondo i meccanismi di cui all'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, applicabili nelle Regioni a statuto speciale compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, in virtù del successivo art. 50-*bis* – per l'elevata incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti. La necessità di graduale riduzione del suddetto rapporto – resa più difficoltosa dalla stabilizzazione, in virtù della legislazione speciale volta al superamento del precariato, di personale inquadrato in categorie di basso livello – accompagnata alla fuoriuscita di personale di livello più elevato in ragione dell'incentivante "quota 100", avrebbe indotto il legislatore regionale all'estensione della possibilità di conferimento degli incarichi in questione, onde reperire le professionalità necessarie per sopperire al fabbisogno determinatosi²².

Sembra evidente come, una volta alterato il precedente modello, si faccia estremamente più labile il confine che dovrebbe separare l'incarico di esperto del sindaco dalla consulenza e, dunque, la possibilità stessa di distinguere l'uno dall'altra.

5. La sentenza C. Cost n. 70 del 2022 ed i suoi fondamenti.

In tale delineato complesso contesto, lo Stato, nelle sue prerogative,

²¹ Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 893 del 2021; specificamente, quanto all'impossibilità di sopperire attraverso gli incarichi in considerazione a lacune di tipo organizzativo o funzionale o a carenze di organico, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 147 del 2021, cit.

²² L. MISURACA, *La peculiare figura dell' "esperto" di nomina sindacale nell'ordinamento della Regione Siciliana (Legge Regione Siciliana n. 5/2021)*, cit.

previste dall'art. 127 della Costituzione, di promozione della questione di legittimità costituzionale, ha contestato la indicata disciplina recentemente dettata dalla Regione Siciliana (art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 17 febbraio 2021) in ordine al fenomeno degli incarichi conferiti a soggetti esterni all'apparato amministrativo.

Si tratta, infatti, di tematica delicata, in quanto il loro affidamento si presta a essere strumentalizzato per favorire l'instaurarsi o il consolidarsi di rapporti personali al fine di soddisfare interessi individuali in spregio a quello pubblico generale, ingenerando oneri finanziari definibili, con locuzione negativamente connotata, come "costi della politica"²³.

Tale preliminare considerazione, da un lato, spiega perché il legislatore si sia spesso preoccupato di introdurre limiti all'affidamento - non solo per stabilirne i presupposti di legittimità, ma anche per fissare veri e propri vincoli di finanza pubblica in termini di spesa²⁴ - e, dall'altro, consente di comprendere la centralità, nell'interpretazione della normativa che viene in rilievo, della giurisprudenza della Corte dei conti, chiamata a fornire pareri su richiesta degli enti locali, a svolgere funzioni di controllo sugli atti di incarico e, in sede giurisdizionale, a verificare se essi integrino gli estremi della responsabilità amministrativa.

Secondo il ricorrente, diversamente da quanto disposto dall'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 (t.u. pubblico impiego), nella legge regionale impugnata gli incarichi sono previsti come rinnovabili, non sarebbero predefiniti quanto a durata e compenso, si correlerebbero all'espletamento delle funzioni ordinarie dell'ente piuttosto che alla realizzazione di progetti specifici e determinati e potrebbero essere conferiti anche a soggetti sprovvisti di laurea, non selezionati a seguito dello svolgimento di procedure comparative; inoltre, la normativa regionale ometterebbe di richiamare gli artt. 53 t.u. pubblico impiego e 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, che disciplinano i limiti e i divieti di conferimento degli incarichi, rispettivamente, ai dipendenti pubblici e ai lavoratori collocati in quiescenza. In tal modo il legislatore

²³ M. DE PAOLIS, *La responsabilità amministrativa per consulenze e incarichi esterni presso le autonomie locali*, cit.

²⁴ L. DE RENTHIS, *Questioni ancora aperte in materia di incarichi esterni affidati dagli enti locali e sottoposti al controllo della Corte dei conti*, cit.

regionale avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e violato i limiti di quella della Regione in materia di regime degli enti locali, poiché le disposizioni statali evocate esprimerebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, oltre che rispondere ai canoni di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Di qui la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 Cost. e degli artt. 14, comma unico, lettere o) e p), e 15 dello statuto.

Infine, contrasterebbe con l'art. 97 Cost. la previsione che gli incarichi possano essere conferiti anche a supporto degli uffici amministrativi dell'ente locale, in violazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestionali.

Tanto premesso, occorre preliminarmente identificare l'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata, considerata anche la priorità logica che riveste lo scrutinio di legittimità riferito al riparto competenziale²⁵.

Nel farlo, si deve necessariamente tener conto, in applicazione dei consueti criteri d'individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade, «*“della sua ratio, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, [...] tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014)” (sentenza n. 287 del 2016)*»²⁶.

Ora, si è visto in precedenza come la Corte dei conti abbia giustificato gli incarichi in considerazione, da un lato, alla stregua dell'incremento di competenze sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano – in cui, s'è detto, rientra il potere residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza degli altri organi del Comune²⁷ – e, dall'altro, con l'esigenza di garantire al Sindaco la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti derivanti dalla posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini che, conseguentemente, lo impegna ad assumere un ruolo maggiormente attivo

²⁵ Corte cost. n. 195 del 2021 (punto 5.4.1).

²⁶ *Ex multis*, Corte cost. n. 56 del 2020 (punto 5.4).

²⁷ C.g.a. n. 325 del 2013, cit.

nell'ambito dell'amministrazione comunale²⁸.

Dal punto di vista contenutistico, la disposizione regola presupposti e modalità di conferimento degli incarichi, incidendo in modo diretto sul comportamento dell'organo e riguardando la fase anteriore all'instaurazione del rapporto.

Tanto considerato, la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 70 del 15 marzo 2022 che ha deciso sull'impugnativa della legge regionale siciliana 17 febbraio 2021 n. 5, ha ritenuto che in tale ambito non venga in rilievo la materia dell'ordinamento civile bensì la competenza esclusiva regionale, segnatamente quella in materia di «regime degli enti locali» (art. 14, lettera o, dello statuto).

Tale conclusione non solo trova conforto nella giurisprudenza contabile²⁹ e amministrativa³⁰ in ordine al titolo competenziale cui ricondurre la legge reg. Sicilia n. 7 del 1992, della quale la disposizione impugnata sostituisce l'art. 14, ma appare coerente con quanto sostenuto dalla Corte costituzionale, anche con riguardo alla Regione Siciliana³¹ – seppur con riferimento all'impiego pubblico regionale – secondo la quale «[l]a giurisprudenza costante di questa Corte individua il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa [...] regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi»³², quali quelli in considerazione.

Peraltro, a ulteriore sostegno di quanto affermato, la Corte, anche in precedenza, ha in particolare dato rilievo al fatto che la norma scrutinata sia destinata a spiegare la propria efficacia in ordine alle modalità di accesso al rapporto, nella fase anteriore alla sua istaurazione, incidendo direttamente sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse

²⁸ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 38 del 2018 e n. 122 del 2008, citt.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 754 del 2020 e n. 544 del 2020, citt.; nello stesso senso, Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, n. 29/2008/SR/CONS, cit.

²⁹ Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 898 del 2021 e n. 154 del 2021 (punto 3.1), citt.; Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, n. 55/2019/PAR, cit.

³⁰ C.g.a. n. 325 del 2013, cit.

³¹ Corte cost. n. 25 del 2021 (punto 8), n. 194 del 2020 (punto 11.2) e n. 25 del 2020 (punto 5).

³² Corte cost. n. 195 del 2021 (punto 5.4.1), cit.

umane³³.

Nonostante, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, anche riferita all'ordinamento siciliano, «*la materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici*»³⁴, e che una porzione della disposizione impugnata afferisce al trattamento economico degli incaricati – che non può eccedere il limite dello «*stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale dal CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali*», essendo, «*altresì, consentiti conferimenti di incarichi a titolo gratuito*» – la Corte ha tuttavia concluso, nel caso specifico, che si tratti di un “aspetto marginale” della disciplina, dunque non determinante ai fini dell'identificazione del titolo competenziale.

D'altra parte, esso: *a)* rappresenta un profilo ancillare – destinato a essere inevitabilmente considerato dal legislatore che regoli il conferimento degli incarichi – rispetto all'oggetto principale della previsione; *b)* consiste in un limite e nella possibilità di gratuità; *c)* non è destinatario di specifica doglianza da parte del ricorrente.

Si è, quindi, ritenuto che tale aspetto non possa considerarsi determinante ai fini dell'attrazione della disposizione nell'alveo dell'ordinamento civile – salvo a volerlo considerare partitamente rispetto al resto della disciplina – e che solo in via “riflessa” incida sulle posizioni soggettive discendenti da tale tipologia di incarichi³⁵.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la normativa censurata è stata quindi ricondotta dalla Corte costituzionale alla competenza esclusiva del legislatore regionale – nella fattispecie, in materia di «regime degli enti locali» (*ex art. 14, lettera o, dello statuto*) – analogamente a quanto ritenuto in passato con riferimento a disposizioni dal tenore simile, che miravano a consentire all'ente locale³⁶ o all'organo politico (gruppi consiliari) il ricorso a personale esterno all'amministrazione³⁷.

³³ Corte cost. n. 194 del 2020 (punto 11.2), cit., n. 241 del 2018 (punto 4) e n. 235 del 2010 (punto 2.1).

³⁴ *Ex plurimis*, Corte cost. n. 25 del 2021 (punto 8), cit.

³⁵ Similmente, Corte cost. n. 194 del 2020 (punto 11.2), n. 241 del 2018 (punto 4) e n. 235 del 2010 (punto 2.1) citt.

³⁶ Corte cost. n. 250 del 2020 (punto 2.2.1).

³⁷ Corte cost. n. 277 del 2013 (punto 12)

Per consolidata giurisprudenza costituzionale, le disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica «*in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo*» (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013)³⁸. Ciò in quanto, «*Lo stesso art. 14 dello statuto precisa che l'Assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano" e la formula è stata costantemente intesa da questa Corte come richiamo al rispetto dei "limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali"* (sentenza 265 del 2013; nello stesso senso anche le sentenze n. 263 del 2016, n. 11 del 2012, n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995)³⁹.

La giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni riconosciuto che «*i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica*»⁴⁰, dimostrando un approccio volto a generalizzare il riconoscimento di tale natura alla disciplina ivi recata⁴¹, che trarrebbe conferma nell'autoqualificazione di cui all'art. 1, comma 3⁴².

L'art. 1, comma 3, del t.u. pubblico impiego afferma espressamente che «*I principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica*».

Occorre, altresì, considerare che l'art. 53 del t.u. pubblico impiego trova corrispondenza nel principio di cui all'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione

³⁸ *Ex plurimis*, Corte cost. n. 168 del 2018 (punto 4.3).

³⁹ *Ex plurimis*, Corte cost. n. 229 del 2017 (punto 2.2).

⁴⁰ *Ex plurimis*, Corte cost. n. 16 del 2020 (punto 5.1), cit.

⁴¹ Corte cost. n. 25 del 2020 (punto 5).

⁴² Corte cost. n. 16 del 2020 (punto 5.1), cit.

delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), e, dunque, costituirebbe norma di riforma economico-sociale già in virtù dell'art. 1, comma 3, del t.u. pubblico impiego. Quanto all'art. 7 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001, tale natura gli è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, chiamata a valutare la compatibilità di una disposizione legislativa di altra Regione a statuto speciale con il comma 5-bis di tale articolo⁴³.

È dunque alla stregua del rispetto dei limiti alla potestà legislativa regionale rappresentati dalle norme fondamentali espresse dal d.lgs. n. 165 del 2001 che la Corte ha proceduto allo scrutinio delle questioni sottoposte.

Occorre, però, precisare che, pronunciando in tema di incarichi temporanei a soggetti esterni all'amministrazione da parte di organi di vertice degli enti territoriali e con specifico riferimento all'art. 7, comma 6, del t.u. pubblico impiego, la Corte costituzionale, in ragione della specificità e del carattere fiduciario degli incarichi, ha più volte affermato la derogabilità da parte del legislatore regionale dei criteri di selezione dettati dal legislatore statale⁴⁴, purché sia ugualmente garantita la competenza e professionalità dei collaboratori esterni, nonché assicurata la loro scelta secondo i canoni della buona amministrazione⁴⁵ – di cui, evidentemente, il citato art. 7 sarebbe espressivo – e scongiurato «*il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni*»⁴⁶.

Inoltre, ove possibile, la stessa Corte ha interpretato la norma regionale di volta in volta denunciata in senso compatibile con la citata disposizione statale⁴⁷, escludendo in tal modo il contrasto, secondo un'opzione più volte sperimentata – sia con riferimento alle norme fondamentali di cui al t.u. pubblico impiego⁴⁸, sia con riferimento ad altri parametri interposti statali⁴⁹ –

⁴³ Corte cost. n. 250 del 2020 (punti 2 e 2.2.1).

⁴⁴ Corte cost. n. 43 del 2019 (punto 12).

⁴⁵ Corte Cost. n. 53 del 2012 (punti 1 e 2), n. 7 del 2011 (punti 7 e 11) e n. 252 del 2009 (punto 3).

⁴⁶ Corte cost. n. 252 del 2009 (punto 3), cit.

⁴⁷ Corte cost. n. 250 del 2020 (punti 2 e 2.2.1), cit.

⁴⁸ Corte cost. n. 25 del 2020 (punto 5), cit.

⁴⁹ Corte cost. n. 277 del 2013 (punto 12), cit.

valutando la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice⁵⁰.

Tali ultimi rilievi, infine, paiono legittimare la conclusione per cui la giurisprudenza costituzionale avvalora l'orientamento del giudice contabile secondo il quale, nella fattispecie in esame, la disciplina statale si possa sovrapporre a quella regionale.

Tanto considerato, in primo luogo il ricorrente ha denunciato la rinnovabilità degli incarichi considerati dalla disposizione impugnata, espressamente impedita dall'art. 7, comma 6, del t.u. pubblico impiego, salvo consentire la proroga «*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*».

In effetti, la rinnovabilità dell'incarico non era esplicitamente prevista dalla versione normativa precedente, anche se, al riguardo, la Corte dei conti (in una pronuncia aderente all'orientamento che esclude la sovrapposibilità della disciplina statale) l'aveva ammessa: «*l'Adunanza generale è dell'avviso che il silenzio dell'art. 14 della L.R. n. 7 del 1992 in materia di proroghe e di rinnovi degli incarichi a tempo determinato di che trattasi, non possa interpretarsi come divieto per il Sindaco di ricorrere a tali istituti, atteso che ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*»⁵¹.

Il motivo d'impugnazione è stato ritenuto fondato: l'art. 7, comma 6, lettera c), del t.u. pubblico impiego prevede esplicitamente che «*non è ammesso il rinnovo*» ed è pertanto evidente il contrasto della previsione regionale con quella statale.

Peraltro, la conclusione sarebbe la medesima anche in riferimento all'art. 97 Cost., ove si fosse voluto procedere alla contestuale valutazione di compatibilità sia con il parametro competenziale che con quello sostanziale⁵².

La norma regionale prevede che l'incarico debba essere «*a tempo determinato*» e sia «*rinnovabile*».

Secondo la lettera della disposizione, esso potrebbe anche avere durata eccedente il mandato del Sindaco – che soltanto non potrebbe procedere al

⁵⁰ *Ex plurimis*, Corte cost. n. 215 del 2018 (punto 3.4).

⁵¹ Corte dei conti, sezioni di controllo per la Regione Siciliana, n. 103/2014/PAR cit.

⁵² Corte cost. n. 195 del 2021 (punti 5, 5.4, 5.4.1 e 5.4.2).

conferimento nei sei mesi anteriori alla scadenza – visto che non è espressamente comminata alcuna decadenza al riguardo; tuttavia, alla stregua della giurisprudenza contabile formatasi con riferimento alla versione normativa precedente, la sopravvivenza dell'incarico alla scadenza del mandato sindacale non sarebbe, per natura, possibile⁵³.

Peraltro, la necessità che l'incarico abbia un termine finale può farsi discendere dalla stessa disposizione statale, la quale espressamente statuisce che deve essere preventivamente determinata la durata della collaborazione (art. 7, comma 6, lettera *d*, del t.u. pubblico impiego), in tal senso potendosi interpretare la previsione regionale che «*Il sindaco può conferire incarichi a tempo determinato*»⁵⁴.

Resterebbe comunque una cospicua dose d'indeterminatezza temporale dipendente dalla possibilità che l'incarico venga rinnovato innumerevoli volte, rendendo evanescente il confine tra precarietà e stabilità dello stesso attraverso una potenziale e sostanziale stabilizzazione, contraria all'art. 97 Cost.⁵⁵

A tale indeterminatezza temporale potrebbe sopperirsi solo marginalmente attraverso la correlazione al contenuto dell'incarico.

La disposizione regionale, infatti, non esige espressamente che il suo oggetto corrisponda «*ad obiettivi e progetti specifici e determinati*» (così come richiede l'art. 7, comma 6, lettera *a*, del t.u. pubblico impiego) – per cui la durata sarebbe indirettamente identificabile in ragione del tempo necessario per realizzarli – bensì, più genericamente, che «*l'oggetto e la finalità dell'incarico devono essere definiti all'atto del conferimento*», in sostanziale coerenza con l'onere che la giurisprudenza della Corte dei conti aveva addossato al Sindaco, nella vigenza della precedente versione normativa regionale, di delineare l'oggetto dell'incarico e l'utilità prevedibilmente derivante come risultato delle prestazioni rese dal professionista esterno⁵⁶.

Siffatto incombente non pare comunque idoneo a elidere l'evidenziata

⁵³ Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 893 del 2021 e n. 154 del 2021 (punto 3.1), citt.

⁵⁴ Con riferimento alla possibilità di interpretare la normativa regionale alla luce della disciplina dettata dall'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, Corte cost. n. 250 del 2020 (punto 2.2.1) cit.

⁵⁵ Corte cost. n. 133 del 2020 (punto 6.2).

⁵⁶ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 65 del 2019 e n. 21 del 2019, citt.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 147 del 2021 e n. 11 del 2021 (punto 4.1), citt.

indeterminatezza temporale, potendosi astrattamente configurare innumerevoli rinnovi dell'incarico per il medesimo oggetto e finalità, tanto più alla luce dell'incremento delle competenze del Sindaco derivanti dalla residualità operante a suo favore in Sicilia.

Tali considerazioni avrebbero potuto portare a concludere, analogamente a quanto ritenuto in passato in ordine a fattispecie consimili, che «*La forma di collaborazione introdotta dalla disposizione censurata [...] non risultando ancorata [...] a precisi limiti temporali [...] a causa di tale indeterminatezza viola il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) [...]*»⁵⁷.

Tuttavia, nel precedente cui si è fatto riferimento, mancava ogni termine di cessazione dell'incarico (nemmeno desumibile dalla fine del mandato) ed esso non era ancorato a obiettive e predeterminate esigenze funzionali dell'organo politico, carenze, queste ultime, a cui nella fattispecie si potrebbe sopperire, secondo quanto fin qui illustrato.

Ed infatti, con la sentenza n. 70 del 2022, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'evidenziata difformità tra la normativa statale e quella regionale non conduca a una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina regionale *tout court* ma solo *in parte qua*, in quanto, già in precedenza, pronunciando in tema di incarichi temporanei a soggetti esterni all'amministrazione da parte di organi di vertice degli enti territoriali e con specifico riferimento all'art. 7, comma 6, del t.u. pubblico impiego, essa, in ragione della specificità e del carattere fiduciario degli incarichi, ha più volte affermato la derogabilità da parte del legislatore regionale dei criteri di selezione dettati dal legislatore statale (*ex plurimis*, sentenza n. 43 del 2019 che ha, peraltro, sotto il profilo processuale, in sede di conflitto di attribuzione tra Enti, per la prima volta ammesso l'intervento del Procuratore regionale della Corte dei conti anche in assenza della costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Pertanto, la doverosa considerazione della peculiarità dell'incarico, in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico, consente di ammettere il rinnovo ad opera del Sindaco nel corso del cui mandato l'incarico è stato originariamente conferito, per una durata che comunque non lo ecceda e, conseguentemente, la norma è stata

⁵⁷ Corte cost. n. 53 del 2012 cit. (punto 3).

dunque dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dei limiti statutari previsti dall'art. 14, limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito.

La Corte costituzionale ha ritenuto, invece, totalmente fondato il motivo d'impugnazione con il quale il ricorrente lamenta che la disposizione regionale, ammettendo che l'incarico possa riguardare financo l'espletamento di compiti gestionali, sottratti alla competenza funzionale degli organi politici dell'ente, violerebbe l'art. 97 Cost., che imporrebbe la necessaria separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni a carattere gestionale.

Tale previsione – che probabilmente costituisce la più significativa novità della nuova versione legislativa – urta con i principi d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, secondo quanto ritenuto dalla Corte dei conti.

Quest'ultima, infatti, pronunciando con riguardo alla fattispecie normativa originaria, aveva evidenziato come il conferimento dell'incarico fiduciario esclusivamente a supporto delle funzioni del Sindaco rispettasse il principio di separazione tra il potere di indirizzo politico e l'attività gestionale riservata all'apparato amministrativo dell'ente, riconducibile ai canoni di cui all'art. 97 Cost.⁵⁸

Infatti, ha sostenuto di recente la Corte dei conti: *«Occorre, poi, evidenziare come il principio di separazione tra il potere di indirizzo politico e l'attività gestionale, riservata all'apparato amministrativo dell'Ente, nelle sue diverse declinazioni tende sostanzialmente al rispetto del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost.. In particolare, il perseguimento del principio di Imparzialità e Buon Andamento presuppone anche la sussistenza di una reciproca autonomia tra il potere "politico" e l'apparato "amministrativo". In tale prospettiva, infatti, fatte salve le specifiche differenti ipotesi, il perimetro che circoscrive l'area delle materie di competenza del Sindaco è delineato dal principio secondo cui "i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione*

⁵⁸ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 38 del 2018, cit.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 893 del 2021, n. 154 del 2021 (punto 3.1) e n. 147 del 2021, citt.

amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo” (articolo 107, comma 1 del D.Lgs. n. 267 del 2000, sostanzialmente corrispondente all’articolo 51, comma 2 della L. n. 142 del 1990). Con l’introduzione della previsione di cui all’art. 14 della l.r. il legislatore regionale, in questo contesto, ha inteso fornire al vertice politico gli strumenti per comprendere meglio la “realtà amministrativa” al fine di poter esercitare adeguatamente la propria funzione di indirizzo. Il legislatore regionale, diversamente, non ha inteso consentire che soggetti legati da un rapporto di tipo fiduciario con il vertice politico potessero, intervenire sull’apparato amministrativo, inserendosi strutturalmente in esso, in quanto tale eventualità determinerebbe la sostanziale violazione del rapporto di reciproca autonomia a cui si faceva riferimento in precedenza. Ne sia riprova che proprio per il carattere fiduciario del rapporto che lega il primo cittadino all’esperto, non è richiesta alcuna procedura concorsuale o selezione comparativa, ritenendo sufficiente la presenza di una motivazione adeguata del provvedimento di nomina e la piena coerenza tra i compiti attribuiti all’esperto e le competenze, squisitamente politiche, riservate dalla legge al Sindaco che non possono interferire con le attività gestionali svolte dagli Uffici amministrativi, sotto la direzione e responsabilità dei Dirigenti»⁵⁹.

E’ dunque legittimo concludere, *a contrario*, che, nel momento in cui l’incarico possa essere conferito a personale esterno anche per supportare le attività di gestione svolte dagli uffici amministrativi, per la Corte dei conti il rispetto del menzionato principio di separazione venga meno.

La conclusione, peraltro, appare corroborata dalla precedente giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «*la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa*⁶⁰ *costituisce [...] un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell’art. 97 Cost.»*⁶¹.

Ha chiarito la Corte che «*una “netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie”* (sentenza n. 161 del 2008)

⁵⁹ Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 893 del 2021, cit.

⁶⁰ Affermato con riferimento agli enti locali dagli artt. 51, comma 2, della legge n. 142 del 1990 e 107, comma 1, del t.u. enti locali.

⁶¹ Corte cost. n. 108 del 2015 (punto 3) e n. 81 del 2013 (punto 3.2); nello stesso senso, Corte cost. n. 304 del 2010 (punto 5.1).

costituisce una condizione “necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell’azione amministrativa” (sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 390 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007). Al principio di imparzialità sancito dall’art. 97 Cost. si accompagna, come “natural[e] corollari[o]”, la separazione “tra politica e amministrazione, tra l’azione del ‘governo’ – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l’azione dell’“amministrazione” – che, nell’attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall’ordinamento” (sentenza n. 453 del 1990)»⁶².

Ha precisato peraltro la Corte che «[l]’individuazione dell’esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell’organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell’identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l’imparzialità della pubblica amministrazione”»⁶³.

Se, alla luce della giurisprudenza contabile, gli “esperti del Sindaco” svolgono un’attività strettamente correlata all’esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti all’organo apicale dell’ente, collocandosi in un ambito organizzativo riservato all’attività politica con compiti di supporto e con una compenetrazione e coesione che si spiega alla stregua del ruolo attribuito al Sindaco nell’ordinamento siciliano e giustifica il rapporto fiduciario a fondamento dell’incarico, la separazione di funzioni necessaria per assicurare il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa parrebbe doversi individuare tra l’attività svolta dal Sindaco con il supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva (analogamente a quanto affermato dalla Corte con riguardo al personale di diretta collaborazione con il Ministro)⁶⁴, dall’altro.

⁶² Corte cost. n. 81 del 2013 cit. (punto 3.1).

⁶³ Corte cost. n. 108 del 2015 (punto 3) e n. 81 del 2013 (punto 3.2) cit.

⁶⁴ Corte cost. n. 304 del 2010 cit. (punto 5.3).

La prevista possibilità di conferimento dell'incarico di esperto del Sindaco, pacificamente in virtù di un legame fiduciario con quest'ultimo⁶⁵, a supporto della (e, inevitabilmente, con influenza sulla) attività degli uffici non è coerente con tale esigenza di separazione e ragionevole quanto al difetto di selezione comparativa, considerato che, in generale, quest'ultima non ammette ingerenze di carattere politico, unica eccezione essendo costituita, appunto, dall'esigenza che alcuni incarichi siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*, ossia con una modalità che mira a rafforzare la coesione con l'organo politico⁶⁶. Ne consegue che la previsione impugnata si colloca oltre la linea di demarcazione a salvaguardia dell'imparzialità della pubblica amministrazione, come tracciata secondo i dettami della giurisprudenza costituzionale.

Con la decisione assunta dalla Corte costituzionale con la pronuncia n. 70 del 2022, si è pertanto evitato il rischio che il Sindaco, per ovviare all'esigenza di usufruire di personale qualificato non altrimenti assumibile in ragione di vincoli normativi ostativi⁶⁷, possa, per eluderli, incaricare direttamente soggetti di sua fiducia, individuati al di fuori di una procedura selettiva comparativa e sulla base di requisiti meno severi di quelli previsti dal legislatore statale, e collocarli presso gli uffici amministrativi, così condizionandone anche l'operato.

L'accoglimento della questione con riguardo alla possibilità in assoluto di conferire l'incarico di esperto del Sindaco a supporto degli uffici amministrativi ha assorbito l'impugnativa volta a far valere la mancata previsione che esso si correli necessariamente a un progetto specifico e determinato, così come disposto dall'art. 7, comma 6, del t.u. pubblico impiego, secondo cui «l'oggetto della prestazione deve corrispondere [...] ad obiettivi e progetti specifici e determinati» (lettera a).

La Corte non ha, invece, ritenuto fondato il motivo di impugnazione per

⁶⁵ *Ex plurimis*, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana n. 23 del 2021 e n. 65 del 2019, citt.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana n. 893 del 2021, n. 11 del 2021 (punto 4.1) e n. 754 del 2020 (punto 4), citt.

⁶⁶ Corte cost. n. 104 del 2007 (punto 2.8).

⁶⁷ L. MISURACA, *La peculiare figura dell' "esperto" di nomina sindacale nell'ordinamento della Regione Siciliana (Legge Regione Siciliana n. 5/2021)*, cit.

cui la disposizione regionale consentirebbe all'incarico di essere definito solo per oggetto e finalità e non anche per durata e compenso della collaborazione, così come previsto dall'art. 7, comma 6, del t.u. pubblico impiego.

Effettivamente, l'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 - nel testo frutto della sostituzione - si limita a prevedere che l'incarico sia conferito «*a tempo determinato*» (comma 1) e che all'incaricato non possa essere corrisposto un compenso mensile superiore a un certo limite, salva l'accettazione della gratuità.

Viceversa, l'art. 7, comma 6, del t.u. pubblico impiego dispone espressamente che «*devono essere preventivamente determinati durata [...] e compenso della collaborazione*» (lettera d).

L'evidenziata difformità, tuttavia, non è stata ritenuta tale da condurre necessariamente a una declaratoria d'incostituzionalità della disciplina regionale *in parte qua*, ben potendosi interpretare il suo portato nell'implicito e doveroso rispetto della norma fondamentale dettata dal legislatore statale.

Infatti, la necessità della previsione di un termine («*a tempo determinato*») e il fatto che sia dettata una disciplina del compenso (quanto a limite ed eventuale gratuità, che deve essere espressamente accettata «*all'atto del conferimento*») ben possono essere intesi nel senso che le relative determinazioni avvengano al momento dell'incarico, in modo da delineare *ex ante* il perimetro dei principali diritti e obblighi dei contraenti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato la disposizione regionale anche perché consentirebbe il conferimento dell'incarico a soggetto sprovvisto di laurea - mentre l'art. 7, comma 6, del t.u. pubblico impiego ammetterebbe una deroga a tale requisito solo nei casi espressamente indicati, che costituirebbero un *numerus clausus* - e non prevederebbe l'espletamento di procedure selettive volte ad appurare la competenza dei soggetti da incaricare, in contrasto con quanto disposto dall'art. 7, comma 6-bis, del t.u. pubblico impiego, secondo cui «*le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione*».

Al riguardo occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza

costituzionale in precedenza richiamata, «le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico»⁶⁸, a condizione che prevedano, in alternativa a quelli più rigorosi⁶⁹, di matrice statale, «altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione, onde evitare che sia consentito l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione»⁷⁰, scongiurando «il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni»⁷¹. Peraltro, se «la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, "espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato" (sentenza n. 333 del 1993), unica eccezione [è ...] costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati intuitu personae», con una modalità che mira a rafforzare la coesione con l'organo politico⁷².

Tanto considerato, la Corte ha ritenuto, con la sentenza n. 70 del 2022, che la disposizione risponda i citati principi costituzionali.

Da un lato, la mancata applicazione della procedura di comparazione selettiva⁷³ si giustifica «nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione»⁷⁴ (confinata al solo supporto del sindaco, a seguito dell'accoglimento della questione relativa alla possibilità di incarico a beneficio degli uffici amministrativi); dall'altro, la qualificazione del personale potrebbe ritenersi adeguatamente assicurata, valorizzando la

⁶⁸ Corte cost. n. 43 del 2019 (punto 12) cit.

⁶⁹ Corte Cost. n. 53 del 2012 (punto 2) cit.

⁷⁰ Corte cost. n. 53 del 2012 (punto 2) e n. 7 del 2011 (punto 2.5.2) citt.

⁷¹ Corte cost. n. 252 del 2009 (punto 3) cit.

⁷² Corte cost. n. 104 del 2007 (punto 2.8) cit.

⁷³ *Ex multis*, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 65 del 2019, cit., e Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 893 del 2021, cit.

⁷⁴ Corte cost. n. 7 del 2011 (punto 2.5.2) cit.; analogamente, Corte cost. n. 53 del 2012 (punto 2) cit.

giurisprudenza contabile formatasi con riferimento alla precedente versione normativa (sul punto analoga a quella impugnata), ossia il requisito della laurea, ordinariamente prevista⁷⁵, e la documentata professionalità richiesta⁷⁶ perché possa essere “ampiamente motivato” il conferimento dell’incarico al soggetto che sia privo del citato titolo di studio (situazione che non risulterebbe dissimile da quella, giudicata compatibile, rappresentata dal mero possesso di esperienze professionali specifiche⁷⁷).

Infine, il ricorrente ha dedotto la violazione dell’art. 53 del t.u. pubblico impiego e dell’art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, disposizioni che, rispettivamente, disciplinano i limiti e i divieti di conferimento di incarichi a dipendenti pubblici e a lavoratori collocati in quiescenza e a cui la norma regionale non rinvierebbe espressamente.

L’art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 regola in generale il tema del cumulo di impieghi e incarichi nell’ambito del pubblico impiego⁷⁸, ivi compresi quelli di consulenza⁷⁹.

Giova premettere, sul piano sistematico, che il rapporto di lavoro con il datore pubblico è storicamente caratterizzato, a differenza di quello privato, dal cosiddetto regime delle incompatibilità, in base al quale al dipendente pubblico è preclusa la possibilità di svolgere attività extralavorative. La *ratio* di tale divieto, che permane anche in un sistema “depubblicizzato”, a rimarcare la peculiarità dell’impiego presso la p.a., va rinvenuta nel principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico («*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*»: art. 98, primo comma, Cost.), per preservare le energie del lavoratore e per tutelare

⁷⁵ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, n. 65 del 2019 e n. 21 del 2019, citt.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 893 del 2021 e n. 612 del 2020 (punto 3), citt.

⁷⁶ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, n. 65 del 2019, n. 21 del 2019 e n. 38 del 2018, citt.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 154 del 2021 e n. 612 del 2020 (punto 3), citt.

⁷⁷ Corte cost. n. 53 del 2012 (punto 2) e n. 7 del 2011 (punto 2.5.2) citt.

⁷⁸ C.d.S. n. 3795 del 2011; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna, n. 150 del 2017.

⁷⁹ Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, n. 38 del 2015.

l'efficienza, l'imparzialità e il buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.)⁸⁰.

Un simile obbligo di esclusività non è rinvenibile nell'impiego privato, nel quale il codice civile si limita a vietare esclusivamente attività extralavorative del dipendente che si pongano in concorrenza con l'attività del datore (art. 2105 cod. civ.).

Tuttavia, nell'impiego pubblico il divieto di espletare incarichi extraistituzionali non è così drastico. Difatti, il regime vigente, codificato dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, pur individuando situazioni di incompatibilità assoluta (comma 1), prevede anche, attività espletabili dal dipendente pubblico previa autorizzazione datoriale (comma 7) e attività "liberalizzate", ovvero liberamente esercitabili senza previa autorizzazione, in quanto espressive di basilari libertà costituzionali (comma 6)⁸¹.

Tanto sinteticamente considerato, nel silenzio della disposizione impugnata, è ben possibile interpretarla in senso compatibile con il citato art. 53, espressivo di una norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, ritenuta in sé riconducibile all'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.)⁸² ed espressiva dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Con ciò propugnandosi quell'esegesi, suggerita dalla stessa difesa regionale, che consente di ritenere che gli incarichi possano essere conferiti solo nel rispetto del dettato della disposizione statale, in ossequio ai parametri evocati dal ricorrente.

Quanto al mancato richiamo dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, si rammenta che la disposizione espressamente prevede che *«è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, 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*

⁸⁰ Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, n. 120 del 2020 e Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, n. 216 del 2014.

⁸¹ Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, n. 120 del 2020 e Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, n. 216 del 2014, citt.; in dottrina, M. CISTARO, *Dipendente pubblico e doppio lavoro: divieti assoluti, relativi e attività compatibili*, in *Azienditalia*, 2020, 4, 715.

⁸² Corte cost. n. 77 del 2013 (punto 6.1).

legge 31 dicembre 2009, n. 196 [...] 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».

La *ratio* della disposizione in considerazione appare complessa.

Anzitutto, il legislatore ha voluto evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarico sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza, attribuendo loro rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, così aggirando di fatto lo stesso collocamento a riposo; in secondo luogo, si è inteso agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni, al contempo ammettendo l'incarico in via temporanea o, comunque, gratuita⁸³, onde assicurare il trasferimento delle competenze e delle esperienze⁸⁴; infine, la *ratio* della disposizione si collegherebbe anche al «*carattere limitato delle risorse pubbliche*», che «*giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni*»⁸⁵.

⁸³ Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 2015, n. 4 (Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 17, comma 3, della legge 7 agosto 2015, n. 124. Integrazione della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 6 del 2014).

⁸⁴ Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri 4 dicembre 2014, n. 6 (Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90).

⁸⁵ Corte cost. n. 124 del 2017 (punto 9.2) e Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 405 del 2019.

Tali finalità sembrano tutte corrispondere ai canoni di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. – anche quanto al bilanciamento con l'interesse pubblico al ricorso a professionalità particolarmente qualificate, che già fruiscono di un trattamento pensionistico – come pare desumibile dalla giurisprudenza costituzionale, sia relativa al citato art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito⁸⁶, sia con riguardo a una disposizione anteriore, che impediva di conferire a colui che cessa volontariamente dal servizio «*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*» (art. 25 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»)⁸⁷.

Quest'ultima disposizione indica espressamente le finalità perseguite di «*trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa*», mirando ad «*arginare il fenomeno di dimissioni accompagnate da incarichi ad ex dipendenti*»⁸⁸; esse, tuttavia, paiono quantomeno parzialmente affini ad alcune di quelle perseguite dalla norma statale oggi evocata. Tale considerazione potrebbe addirittura condurre alla medesima conclusione allora raggiunta, ossia che, in ragione di carattere e finalità, anche l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 – come l'art. 25 della legge n. 724 del 1994 – costituisca norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Tanto considerato, poiché nell'alveo della disposizione statale – per quanto destinata a essere interpretata in modo restrittivo e non suscettibile di applicazione analogica⁸⁹ – ben potrebbero rifluire anche gli incarichi di esperto del Sindaco, visto che essa riguarderebbe altresì quelli conferiti dagli organi di governo degli enti territoriali⁹⁰, purché rivestano i requisiti oggettivi di studio o consulenza, anche in questo caso la Corte costituzionale, nella sentenza n. 70

⁸⁶ Corte cost. n. 124 del 2017 cit. (punti 9.1 e 9.2).

⁸⁷ Corte cost. n. 406 del 1995 (punto 15).

⁸⁸ Corte cost. n. 406 del 1995 (punto 15), cit.

⁸⁹ Corte dei conti, sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, n. 23/2014/PREV.

⁹⁰ Circ. Pres. Cons. min. n. 6 del 2014 cit. (§ 3).

del 2022, ha ritenuto doverosa un'esegesi, suggerita dalla stessa difesa regionale, che consenta di intendere la disposizione regionale nel senso di ammettere il conferimento solo nel rispetto del dettato normativo statale, espressione dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a. se non anche di una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

6. Considerazioni conclusive.

La disciplina degli incarichi conferiti a soggetti esterni all'apparato amministrativo è sicuramente tematica delicata, in quanto il loro affidamento si presta a essere strumentalizzato per favorire l'instaurarsi o il consolidarsi di rapporti personali al fine di soddisfare interessi individuali in spregio a quello pubblico generale, ingenerando oneri finanziari definibili, con locuzione negativamente connotata, come "costi della politica".

La necessità di coniugare le esigenze di flessibilità nell'organizzazione, al fine di una più efficace azione pubblica, con il doveroso rispetto di principi, contenuti anche nell'art. 97 della Carta costituzionale, di imparzialità del funzionario pubblico e di sua selezione tramite concorso pubblico ha reso indispensabile fissare dei "paletti" con una normativa rigorosa che prevedesse nel dettaglio i casi di legittimo conferimento di incarichi esterni alla pubblica amministrazione.

Tale considerazione, da un lato, spiega perché il legislatore si sia spesso preoccupato di introdurre limiti all'affidamento - non solo per stabilirne i presupposti di legittimità, ma anche per fissare veri e propri vincoli di finanza pubblica in termini di spesa - e, dall'altro, consente di comprendere la centralità, nell'interpretazione della normativa che viene in rilievo, della giurisprudenza della Corte dei conti, chiamata a fornire pareri su richiesta degli enti locali, a svolgere funzioni di controllo sugli atti di incarico e, in sede giurisdizionale, a verificare se essi integrino gli estremi della responsabilità amministrativa, e ovviamente della Corte costituzionale che, proprio nella recentissima sentenza n. 70 del 15 marzo 2022, ha ritenuto fondate le censure rivolte alla disposizione regionale laddove consente il rinnovo dell'incarico di esperto del Sindaco (per contrasto sia con l'art. 7, comma 6, lettera c, del t.u. pubblico impiego - norma fondamentale di riforma economico-sociale della

Repubblica posta a limite della competenza statutaria in materia di «regime degli enti locali» ai sensi dell'art. 14, lettera o, dello statuto) oltre il periodo di mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito e la sua conferibilità a supporto degli uffici comunali diversi da quello del Sindaco (per violazione dell'art. 97 Cost.).

Con la sentenza n. 70/2022, infatti, la Corte costituzionale ha fornito, anche agli amministratori locali, un vero e proprio *vademecum* che consenta a chi ha la responsabilità dell'agire pubblico di sapere come orientarsi nella delicata materia degli incarichi conferiti a soggetti esterni all'apparato amministrativo.

La Corte, come si è visto, ha ribadito la legittimità di tali conferimenti per lo svolgimento di attività a supporto delle funzioni del Sindaco, confermando che, in tale ambito, la natura fiduciaria dell'incarico è rispettosa del principio di separazione tra il potere di indirizzo politico e l'attività gestionale riservata all'apparato amministrativo dell'ente, riconducibile ai canoni di cui all'art. 97 Cost. ma ha concluso, *a contrario*, che, nel momento in cui l'incarico possa essere conferito a personale esterno anche per supportare le attività di gestione svolte dagli uffici amministrativi, il rispetto del menzionato principio di separazione venga meno.

Se, anche alla luce della giurisprudenza contabile, gli "esperti del Sindaco" svolgono un'attività strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti all'organo apicale dell'ente, collocandosi in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto e con una compenetrazione e coesione che si spiega alla stregua del ruolo attribuito al Sindaco nell'ordinamento siciliano e giustifica il rapporto fiduciario a fondamento dell'incarico, la separazione di funzioni necessaria per assicurare il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa si deve individuare tra l'attività svolta dal Sindaco con il supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva, dall'altro.

La prevista possibilità di conferimento dell'incarico di esperto del Sindaco, pacificamente in virtù di un legame fiduciario con quest'ultimo, a supporto della attività degli uffici non è, come evidenziato nella sentenza n. 70

del 2022, coerente con tale esigenza di separazione e ragionevole quanto al difetto di selezione comparativa, considerato che, in generale, quest'ultima non ammette ingerenze di carattere politico, unica eccezione essendo costituita, appunto, dall'esigenza che alcuni incarichi siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*, ossia con una modalità che mira a rafforzare la coesione con l'organo politico.

Con la decisione assunta dalla Corte costituzionale, si è pertanto evitato il rischio che il Sindaco, per ovviare all'esigenza di usufruire di personale qualificato non altrimenti assumibile in ragione di vincoli normativi ostativi, possa, per eluderli, incaricare direttamente soggetti di sua fiducia, individuati al di fuori di una procedura selettiva comparativa e sulla base di requisiti meno severi di quelli previsti dal legislatore statale, e collocarli presso gli uffici amministrativi, così condizionandone anche l'operato.

Peraltro, secondo la Corte, la doverosa considerazione della peculiarità dell'incarico, in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico, consente di ammettere il rinnovo ad opera del Sindaco nel corso del cui mandato l'incarico è stato originariamente conferito, per una durata che comunque non lo ecceda e, conseguentemente, la norma impugnata è stata dunque dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dei limiti statutari previsti dall'art. 14, solo limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito.

Relativamente, poi, al conferimento dell'incarico a soggetto sprovvisto di laurea ed alla mancata previsione di espletamento di procedure selettive volte ad appurare la competenza dei soggetti da incaricare, la Corte ha ritenuto, con la sentenza n. 70 del 2022, richiamando precedenti, che, da un lato, la mancata applicazione della procedura di comparazione selettiva si giustifica «*nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione*»⁹¹ (confinata al solo supporto del sindaco, a seguito dell'accoglimento della questione di legittimità relativa alla possibilità di incarico a beneficio degli uffici amministrativi); dall'altro, la qualificazione del personale viene ritenuta adeguatamente assicurata, valorizzando la

⁹¹ Corte cost. n. 7 del 2011 (punto 2.5.2) cit.; analogamente, Corte cost. n. 53 del 2012 (punto 2) cit.

giurisprudenza contabile formatasi con riferimento alla precedente versione normativa (sul punto analoga a quella impugnata), ossia il requisito della laurea, ordinariamente prevista⁹², e la documentata professionalità richiesta⁹³ perché possa essere “ampiamente motivato” il conferimento dell’incarico al soggetto che sia privo del citato titolo di studio (situazione che non risulterebbe dissimile da quella, giudicata compatibile, rappresentata dal mero possesso di esperienze professionali specifiche⁹⁴).

Con riferimento, infine, ai limiti ed ai divieti di conferimento di incarichi a dipendenti pubblici e a lavoratori collocati in quiescenza, la Corte ha ritenuto applicabili gli stessi previsti dalle norme statali di cui all’art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 ed all’art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012.

⁹² Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, n. 65 del 2019 e n. 21 del 2019, citt.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 893 del 2021 e n. 612 del 2020 (punto 3), citt.

⁹³ Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, n. 65 del 2019, n. 21 del 2019 e n. 38 del 2018, citt.; Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 154 del 2021 e n. 612 del 2020 (punto 3), citt.

⁹⁴ Corte cost. n. 53 del 2012 (punto 2) e n. 7 del 2011 (punto 2.5.2) citt.