

## Deliberazione della Corte dei Conti, Sezione regionale controllo Lombardia n. 28/2008

### Requisiti affidamento incarichi esterni

La Corte dei Conti si esprime, nel parere in esame, sulla ratio sottesa alle modifiche all'art. 7 del D.Lgs. 165/01 e sulla possibile interferenza di tale norma con le preesistenti discipline di settore che prevedono titoli e requisiti diversi per l'esercizio di attività professionale.

Per quanto concerne il primo aspetto, la Corte affronta il problema dell'interpretazione logico-sistematica dell'art. 3 comma 76 della Finanziaria 2008 in linea con la natura della disposizione di cui all'art. 7 del D.Lgs. 165/01 e con la logica di contenimento della spesa introdotta dalle ultime leggi finanziarie. In particolare la Corte afferma che:

- la **logica** sottostante la modifica all'art. 7 del D.Lgs. 165/01, introdotta dal richiamato art. 3 comma 76, è quella di rendere gli incarichi esterni più rispondenti alle esigenze di alta professionalità connesse con la loro reale *ratio*, evitarne l'utilizzo per compiti di basso profilo ed infine garantire che il regime restrittivo posto con le rigide disposizioni sul lavoro flessibile di tipo subordinato non induca, per compensazione, un più diffuso, arbitrario ricorso agli incarichi esterni. L'introduzione del requisito della "particolare e comprovata specializzazione universitaria" è, pertanto, finalizzata ad individuare più selettivamente sia le esigenze reali che giustificano il ricorso a tali figure, sia le professionalità a cui si può far riferimento;
- considerato che la dizione letterale della norma non fa alcun riferimento testuale alla laurea o ad altro specifico diploma accademico si è indotti a ritenere che ciò che rilevi per il legislatore sia piuttosto, ed essenzialmente, il **possesso, da parte del destinatario dell'incarico, di conoscenze specialistiche** di livello equiparabile a quello che si otterrebbe con un percorso formativo di tipo universitario;
- deve trattarsi, inoltre, di conoscenze specifiche inerenti al tipo di attività professionale oggetto dell'incarico, come si desume dal riferimento legislativo alla "**particolare**" specializzazione richiesta.
- l'aggettivo "**comprovata**", inoltre, induce a ritenere che la specializzazione richiesta debba essere oggetto di accertamento in concreto, da compiersi di volta in volta in sede di conferimento dell'incarico, sulla base anche delle indicazioni contenute nei *curricula*, oltre che in idonea documentazione. Conseguentemente il mero possesso formale di titoli non sempre è necessario o sufficiente a comprovare l'acquisizione di capacità professionali che spesso derivano anche, o addirittura soprattutto, da maturate esperienze lavorative nel settore specifico oggetto dell'incarico.

Per quanto concerne il secondo aspetto, la Corte si interroga sulla possibile interferenza di tale norma con le preesistenti discipline di settore che prevedono titoli e requisiti diversi per l'esercizio di attività professionale e, quindi, nell'ambito delle professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è richiesta l'iscrizione in appositi albi o elenchi. In particolare la Corte affronta il problema dell'armonizzazione della disciplina introdotta dal richiamato art. 3 comma 76 con normative specifiche di settore che non richiedono la laurea come titolo di studio per l'abilitazione all'esercizio della professione (ad ex. geometra, consulente del lavoro etc). La Corte perviene alle seguenti conclusioni:

- **l'art. 7 del D. lgs n. 165/2001**, come novellato dall'art. 3, comma 76 della Legge finanziaria per il 2008, costituisce la **disciplina generale in materia di affidamento di incarichi esterni** nell'ambito della P.A., come si evince dalla stessa collocazione sistematica delle disposizioni (il titolo I del D. lgs. n. 165/2001, rubricato "principi generali"). Tale disciplina generale, tuttavia, **non esclude la vigenza di normative "speciali"**, che regolano, con criteri particolari, determinati settori, attività, funzioni contrassegnati da esigenze particolari da soddisfare;
- il rapporto tra disciplina generale e *lex specialis* va, pertanto, risolto, in base alle regole di teoria generale del diritto, nel senso che il diritto speciale, essendo sostanzialmente un adattamento ad un ramo che ha speciali esigenze, continua a disciplinare il settore che gli è proprio, naturalmente nei limiti in cui sia salvaguardata l'armonia del sistema generale.

Conclusivamente:

- può legittimamente essere **oggetto di incarico esterno** anche un'attività che può essere svolta da un professionista regolarmente iscritto ad un albo per il quale la legge non ritiene necessario il titolo della laurea;
- come messo in luce in sede d'interpretazione logico-sistematica dell'art. 3 comma 76 della Legge finanziaria per il 2008, **la professionalità del destinatario dell'incarico non necessariamente è legata al possesso di un diploma di laurea**. Al contrario, si ritiene che la "specializzazione" richiesta dalla norma di legge possa risultare "comprovata" anche nel caso in cui l'esercizio di una determinata attività sia subordinato dalla legge all'iscrizione ad un albo e all'assoggettamento ad un Ordine professionale per il quale non sia richiesto il possesso del titolo di laurea. Tale professionalità del destinatario dell'incarico, al di là del riferimento formale al possesso di un titolo, deve sempre essere accertata in concreto in sede di conferimento dell'incarico, attraverso un esame delle effettive competenze teorico-pratiche necessarie alla specifica attività oggetto dell'incarico, quali desumibili anche dalla documentata esperienza maturata nel settore;
- restano **fermi i principi generali** e i presupposti legittimanti sanciti dall'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001, tra cui si richiama il requisito dell'accertata impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'amministrazione, a cui si ricollega l'esclusione dell'utilizzo degli incarichi esterni per le attività meramente ordinarie. Peraltro, anche tale requisito deve essere accertato di volta in volta nei singoli casi di specie in relazione alla compagine organizzativa, qualitativa e quantitativa, del singolo ente.