

L'affidamento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza

Dott. Tiziano TESSARO

1.	Premessa introduttiva. Individuazione soggettiva _____	2
2.	La fase preparatoria _____	2
2.1.	Il preambolo e l'indicazione dei presupposti di fatto _____	3
2.1.1.	IL PRIMO PRESUPPOSTO DI LEGITTIMITÀ: i casi di conferimento _____	3
2.1.1.1.	La formulazione operativa _____	4
2.1.2.	IL SECONDO PRESUPPOSTO DI LEGITTIMITÀ: La comunicazione preventiva agli organi di revisione di ciascun ente e la formulazione di una relazione tecnica _____	4
2.1.2.1.	I poteri dei revisori dei conti _____	4
2.1.2.2.	La formulazione operativa _____	5
2.1.3.	IL TERZO PRESUPPOSTO DI LEGITTIMITÀ: La delimitazione dell'oggetto _____	5
2.2.	Gli altri presupposti e la motivazione _____	7
2.2.1.	Il venir meno del tetto di spesa _____	7
2.2.2.	I presupposti di diritto e di fatto _____	8
2.2.2.1.	La formulazione operativa _____	8
2.2.3.	La motivazione in particolare _____	9
2.2.4.	Le condizioni di affidamento _____	9
2.2.4.1.	La formulazione operativa _____	13
3.	La fase costitutiva _____	14
3.1.	Il contenuto del dispositivo _____	14
4.	La fase integrativa dell'efficacia _____	15
4.1.	La formulazione operativa _____	15
5.	La comunicazione alla Corte dei Conti _____	16
5.1.	La formulazione operativa _____	16

1. Premessa introduttiva. Individuazione soggettiva

Una particolare fattispecie disciplinata dalla legge finanziaria 2005 (art. 1 commi 11 e 42 della legge 311/2004) e riformulata dalla legge finanziaria 2006 (legge 266/2005) concerne l'affidamento degli incarichi di studio ricerca e consulenza a soggetti estranei all'amministrazione: la fattispecie aveva richiamato l'attenzione del legislatore ancor prima con il decreto-legge del 12 luglio 2004 n. 168, che al fine di rispettare gli impegni derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'area della moneta unica europea, era intervenuto a dettare norme correttive sulla finanza pubblica, incidendo pesantemente anche sulla finanza locale, con misure restrittive (PURCARO).

L'attenzione agli aspetti di legittimità -cui il singolo operatore deve prestare particolare attenzione- si traduce nel nostro caso nell'esposizione anche sotto il profilo patologico delle conseguenze che all'omissione nella scansione procedimentale di taluni atti sono riconnesse.

Un elemento che attiene a profili di legittimità in ordine all'attribuzione degli incarichi sopra esposti è riferibile all'aspetto attinente la competenza all'adozione del relativo provvedimento: secondo la giurisprudenza più recente (Consiglio di Stato sez. IV n. 562 del 1995; *TAR Campania Sez. II Napoli sentenza 18 dicembre 2003 n. 15430*), l'attribuzione degli incarichi professionali spetta ai dirigenti con proprie determinazioni di impegno e non alla Giunta .

Sempre con riguardo al profilo soggettivo ,va notato che i commi 11 e 42 disciplinano la fattispecie determinandola, per tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le regioni, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, escluse le università e gli enti di ricerca.

2. La fase preparatoria

Come noto rientrano nella fase preparatoria del procedimento amministrativo tutti gli elementi presupposti e preliminari all'atto da emanare,ovverosia tutti quegli atti preparatori o prodromici che l'ordinamento positivo ritiene essere essenziali per l'adozione dell'atto amministrativo.

2.1. Il preambolo e l'indicazione dei presupposti di fatto

2.1.1. IL PRIMO PRESUPPOSTO DI LEGITTIMITÀ: i casi di conferimento

Nella fase preparatoria del procedimento amministrativo volto all'attribuzione di incarichi, vengono in rilievo alcuni elementi che, circoscrivendo a ipotesi eccezionali il ricorso a professionalità esterne all'ente (BIANCO), pongono nel dovuto risalto la cautela che circonda l'adozione del provvedimento finale in questione, di guisa che il vizio dell'elemento procedimentale comporta che tutti gli atti successivi della sequenza saranno viziati per illegittimità derivata (Tar Sicilia Catania, 598 - 11 marzo 2004). In questo senso il giudice contabile ha ripetutamente affermato che ogni ente pubblico, dallo Stato all'ente locale, deve provvedere ai suoi compiti con la propria organizzazione e il proprio personale; per ciò che concerne le pubbliche amministrazioni, è principio generale, unitariamente e pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, che l'attività delle amministrazioni stesse deve essere svolta dai propri organi o uffici, consentendosi il ricorso a soggetti esterni soltanto nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi e situazioni straordinarie, non fronteggiabili con le disponibilità tecnico-burocratiche esistenti; ogni ente pubblico ha cioè una propria organizzazione e proprio personale ed è con essi che l'ente deve attendere alle sue funzioni istituzionali (CORTE DEI CONTI, SEZ. II GIURISDIZIONALE CENTRALE - Sentenza 22 aprile 2002 n. 137), così che la possibilità di ricorrere legittimamente a personale esterno è ammissibile:

1. nei limiti e alle condizioni in cui la legge lo preveda
2. o quando sia impossibile provvedere altrimenti ad esigenze eccezionali e impreviste, di natura transitoria

L'art. 1 comma 11 della Legge 311/2004 ripropone -in maniera pressoché testuale- le conclusioni del giudice contabile: il testo normativo, con riferimento agli incarichi si premura di precisare che essi sono conferibili solo per le materie e le competenze non rientranti nelle competenze delle strutture burocratiche dell'ente, e solo quando la legge espressamente lo consenta.

L'affidamento dell'incarico dovrà essere preceduto, pertanto, da un "*accertamento reale, che coinvolgerà la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico*" (cfr. Corte dei Conti SS.RR. n. 6/contr/05);

2.1.1.1. La formulazione operativa

PREMESSO:

- Che questo ente deve (*descrivere l'obiettivo specifico che l'ente intende raggiungere*);
- Che tale attività pertiene a funzione rientrante nelle attribuzioni di questo ente, ai sensi di quanto previsto dall'art. ... della L. (*citare estremi della norma attributiva della funzione all'espletamento della quale l'ente è preposto*);
- Che, al fine di raggiungere il predetto obiettivo, si rende necessario (*descrivere l'attività specifica destinata a costituire oggetto dell'incarico*);

2.1.2. IL SECONDO PRESUPPOSTO DI LEGITTIMITÀ: La comunicazione preventiva agli organi di revisione di ciascun ente e la formulazione di una relazione tecnica

A conferma del fatto che l'ipotesi di conferimento di incarichi viene considerata del tutto eccezionale, si inseriscono nuovi elementi del procedimento che -aggravandolo -testimoniano della volontà del legislatore di annettere una particolare importanza e gravità al ricorso a professionalità esterne impegnando allo scopo risorse pubbliche anziché utilizzare quelle interne .

Si tratta ,in particolare, della comunicazione preventiva agli organi di revisione di ciascun ente(comma 42),in esito alla quale l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al primo periodo deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale

2.1.2.1. I poteri dei revisori dei conti

Vale la pena soffermarsi sulla natura dei poteri dell'ufficio di revisione contabile .

Essi non espletano una funzione di controllo in senso proprio : il coinvolgimento dell'organo di revisione nel sistema introdotto, costituisce, del resto, una specifica applicazione dei compiti ordinariamente spettanti all'organo in questione in base alle previsioni dell'articolo 239, comma 1, lettera c) del t.u.e.l. (nello specifico: vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica relativamente all'effettuazione delle spese e all'attività contrattuale). Ciò significa che oggetto della verifica da parte dei revisori possono essere tutte le determinate (così come del resto le delibere ecc.) ,ma che a loro debbono essere comunicate necessariamente per l'esercizio del relativo potere solo quelle(anzi :le proposte di

determinazione relative) che saranno oggetto di un incarico di consulenza .Non è specificato, tuttavia, il termine entro il quale tale comunicazione deve aver luogo, anche se viene logico pensare che sia compito del regolamento sui contratti o di quello di contabilità fissare termini ben precisi al riguardo.

Peraltro , lo stesso potere di riscontro affidato ai revisori definito dal comma 42 dell'art. 1 non si può neppure definire di controllo in senso tecnico dal momento che riguarda atti non perfezionati, bensì un momento procedimentale-necessario -di verifica dell'economicità e regolarità che si inserisce in una fase preparatoria :un presupposto di legittimità.

2.1.2.2. La formulazione operativa

RICHIAMATO il combinato disposto dei commi 11 e 44 dell'art. 1 Legge finanziaria 2005 e dato atto che il contenuto essenziale del presente provvedimento è stato preventivamente comunicato agli organi di revisione di questo ente,che in datahanno prodotto apposita relazione:

.....

2.1.3. IL TERZO PRESUPPOSTO DI LEGITTIMITÀ: La delimitazione dell'oggetto

Lo stesso oggetto del provvedimento in questione è stato sottoposto a una ricostruzione ermeneutica da parte della decisione della Corte dei Conti, SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO Adunanza del 15 febbraio 2005 “Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d’incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)” nonché dalla circolare della Funzione Pubblica - Nota Circolare Uppa in materia di affidamento di incarichi di studio, di ricerca, di consulenza. Disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per l'anno 2005) del 15/03/2005 .

La Corte ha precisato che i nuovi vincoli normativi riguardano tutti gli incarichi il cui contenuto coincida con il contratto di prestazione d’opera intellettuale, regolato dagli articoli 2229 – 2238 del codice civile (es. studio e soluzione di questioni inerenti all’attività dell’amministrazione committente, pareri, valutazioni, consulenze legali e studi per l’elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi); mentre non rientrano nella previsione gli incarichi

conferiti per gli adempimenti obbligatori per legge, mancando, in tali ipotesi, qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione (es. rappresentanza in giudizio ed il patrocinio dell'amministrazione, gli appalti e le "esternalizzazioni" di servizi, necessari per raggiungere gli scopi dell'amministrazione).

Al riguardo, per operare una distinzione con gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa soggetti ora ad altro limite ⁽¹⁾, le Sezioni Riunite hanno precisato che:

1) gli incarichi di studio possono essere individuati con riferimento ai parametri indicati dal D. P. R. n. 338/1994 che, all'articolo 5, determina il contenuto dell'incarico nello svolgimento di un'attività di studio, nell'interesse dell'amministrazione. Requisito essenziale, per il corretto svolgimento di questo tipo d'incarichi, è la consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte;

2) gli incarichi di ricerca, invece, presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione;

3) le consulenze, infine, riguardano le richieste di pareri ad esperti.

La distinzione con i "rapporti di collaborazione coordinata e continuativa", si pone sul piano oggettivo nel fatto che questi ultimi rappresentano una posizione intermedia fra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato (art. 409, n. 3 del codice di procedura civile; art. 61 d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276). L'esclusione di questo tipo di rapporti si ricava, del resto, dalla stessa legge n. 311/2004 la quale, al comma 116 dell'articolo 1, prevede che le pubbliche amministrazioni, comprese regioni, province e comuni, possono avvalersi, nel 2005, di personale a tempo determinato, esclusa la nomina del direttore generale dei Comuni (art. 108 d. lgs. n. 267/2000), "con contratti di collaborazione coordinata e continuativa". I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa sono quindi utilizzabili per le esigenze ordinarie proprie del funzionamento delle strutture amministrative e non riguardano perciò il ricorso agli incarichi esterni.

Gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, infatti, per la loro stessa natura che prevede la continuità della prestazione e un potere di direzione dell'amministrazione, appaiono distinti dalla categoria degli incarichi esterni, caratterizzata dalla temporaneità e dall'autonomia della prestazione. Resta fermo,

¹ l'articolo 1, comma 198, stabilisce nuovi stringenti limiti alle spese di personale per il triennio 2006-2008.

In particolare la citata legge 266 prevede che gli enti locali, fermo restando il rispetto degli ulteriori vincoli che saranno stabiliti da DPCM previsto dalla Legge Finanziaria 2005 (legge 311/2004) non ancora emanato, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento.

La legge tuttavia precisa che a tal fine si debbono considerare non soltanto le spese per personale a tempo indeterminato, ma anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (i cosiddetti "CoCoCo"), o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

In altri termini le nuove prescrizioni della Finanziaria 2006, equiparano nella sostanza e negli effetti pratici i cococo (ma non come detto gli incarichi di studio ricerca e consulenza) alle nuove assunzioni

peraltro, che, qualora un atto rechi il nome di collaborazione coordinata e continuativa, ma, per il suo contenuto, rientri nella categoria degli incarichi di studio o di ricerca o di consulenza, il medesimo sarà soggetto al limite di spesa, alla motivazione e all'invio alla Corte dei conti, secondo le previsioni dei commi 11 e 42.

2.2. Gli altri presupposti e la motivazione

Ma altri presupposti di legittimità vengono in rilievo nell'ambito del procedimento de quo :come noto, nella fase istruttoria rilevano sotto il profilo qui considerato quegli atti che danno all'atto uno specifico riferimento effettuale (ad esempio, gli atti preparatori e istruttori, l'urgenza, le ragioni di igiene o sanità pubblica ed, in genere, tutte le circostanze che incidono sul contenuto dell'atto) e, generalmente, quegli antecedenti logico-giuridici che, alla stregua dell'ordinamento, consentono l'adozione del provvedimento e che sogliono definirsi presupposti. Tali antecedenti possono consistere o in semplici circostanze di fatto ovvero in particolari situazioni giuridiche legate da un nesso di correlazione con l'adozione dell'atto.

2.2.1. Il venir meno del tetto di spesa

La norma (art.1 comma 11 della legge 311/2004),a tale riguardo, sanciva che l'assunzione di impegni in tema di studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione sostenuta per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007 dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 fosse soggetta al limite dell'importo erogato per lo stesso oggetto nel 2004.

Ora il predetto tetto di spesa è venuto meno in ragione dell'adeguamento normativo alla nota sentenza Corte Costituzionale 14 novembre 2005, n. 417:come è noto,la sentenza ha precisato che le norme che non fissano limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabiliscono limiti precisi alle spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, alle spese per missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, nonché alle spese per l'acquisto di beni e servizi;ovvero vincoli che, riguardando singole voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa.

Il (nuovo)tetto è quindi applicabile per le ragioni suddette solo alle Amministrazioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, nr. 165(e non agli enti locali):a tal riguardo la spesa annua per studi e consulenze non può essere superiore al 50% di quella sostenuta nell'anno 2004. Inoltre i commi 56 e 57 della legge finanziaria 2006 impongono una riduzione del 10% per i soli incarichi di consulenza

tenendo a riferimento gli importi che risultano alla data del 30 settembre 2005; inoltre, con il comma 57 si dispone che le amministrazioni citate non possano stipulare contratti di consulenza che nel loro complesso siano d'importo superiore all'ammontare totale in essere al 30 settembre 2005.

2.2.2. I presupposti di diritto e di fatto

Nella formulazione del preambolo ,trova spazio anche il richiamo agli altri presupposti di fatto e giuridici che tradizionalmente formano le premesse da cui muove il ragionamento che viene successivamente sviluppato all'interno della motivazione e che deve trovare la sua logica conclusione del dispositivo del provvedimento.

2.2.2.1. La formulazione operativa

RICHIAMATI:

- lo Statuto comunale;
 - il Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione di G.C. n. ..., del ..., esecutiva, ed in particolare gli artt., che recano i presupposti e i criteri per il conferimento di incarichi di collaborazione esterna;
 - il Regolamento di contabilità di questo ente, approvato con deliberazione di C.C. n. ..., del ..., esecutiva e in particolare l'articolo e seguenti, in materia di assunzione degli impegni di spesa;
 - il Regolamento per la Disciplina dei Contratti, approvato con deliberazione di C.C. n. ..., del ..., esecutiva, art. e seguenti;
 - il Piano esecutivo di gestione del corrente anno, approvato deliberazione di G.C., del ..., esecutiva, con il quale si è assegnato al Responsabile del servizio l'obiettivo ____, afferente l'attività di incarico di cui in oggetto;
- VISTO l'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001;
VISTI gli 107, 151 e 192 del D.Lgs. n. 267/2000 e ritenuta la propria competenza in materia;

.....

2.2.3. La motivazione in particolare

Sotto il profilo strutturale ,la cautela nell'adozione dell'atto di incarico si dovrà tradurre in una adeguata e esaustiva motivazione inerente l'affidamento degli incarichi in questione :in questo senso il decreto riprende le indicazioni del giudice di merito che con una consolidata giurisprudenza ha affermato come *la pubblica amministrazione non può sottrarsi all'obbligo di motivazione nemmeno quando il potere esercitato abbia ad oggetto incarico di natura non dirigenziale*;anzi ,proprio nell'ipotesi in cui l'amministrazione svolge un'attività discrezionale, si manifesta, con la massima intensità, l'obbligo di rendere chiaro e trasparente il percorso argomentativo compiuto e le ragioni della scelta conclusiva (Cons. Stato, parere commiss. spec. pubbl. imp. n. 471/2001). In linea più generale l'assegnazione di incarichi a soggetti non appartenenti ai ruoli comunali, pur non rivestendo più il carattere dell'eccezionalità, dopo le recenti modifiche normative, non è tale da configurare il detto potere di assunzione come libero; tale potere rimane assoggettato al rispetto dei principi che delimitano la discrezionalità amministrativa (T.A.R. Liguria, II, 10 giugno 1998, n. 460), al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti anche soggettivi in parola (**Corte dei Conti, sez. Reg. Lombardia, sent. 8 giugno 2002, n.1255**).

2.2.4. Le condizioni di affidamento

Il complesso normativo che emerge dall'analisi sopra descritta va, comunque, interpretato in una chiave di lettura più ampia, nel senso che le amministrazioni devono, in primo luogo, rispettare il dettato di cui all'art. 97 della carta costituzionale, ovverosia provvedere in via generale con il proprio personale al perseguimento dei compiti istituzionali, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, nonché la salvaguardia ed il contenimento della spesa pubblica.

Proprio quest'ultimo dettato è stato oggetto di costante salvaguardia e vigilanza da parte dei giudici contabili.

Se così è ,appare logico concludere nel senso che gli incarichi professionali possono essere conferiti solo quando siano richieste conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e i medesimi incarichi, inoltre, non devono implicare lo svolgimento di attività continuativa, bensì la soluzione, in virtù di particolari cognizioni, di specifiche questioni (**Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo - 3.4.2002 n. 162/2002**).

Come più sopra riferito,in presenza di apparati istituzionalmente preordinati al soddisfacimento di determinate esigenze, deve ritenersi che l'amministrazione possa affidare la realizzazione di queste solo in circostanze particolari, la cui sussistenza deve essere comprovata con elementi certi e puntuali, tali da giustificare, nel caso concreto, la deroga alla regola generale prima indicata;ogni amministrazione

pubblica deve caratterizzarsi per una struttura snella, che impieghi anzitutto le risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato e che, solo nella documentata e motivata assenza delle stesse, possa far ricorso a professionalità esterne, peraltro da individuare in base a criteri predeterminati, certi e trasparenti, che non devono essere generici, anche perché la genericità non consente un controllo della legittimità sull'esercizio dell'attività amministrativa di attribuzione degli incarichi; gli incarichi esterni, quindi, possono essere conferiti ove i problemi di pertinenza dell'amministrazione richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e gli incarichi non devono implicare uno svolgimento di attività continuativa, ma la soluzione di specifiche problematiche, cioè di determinate e delimitate questioni; per altro aspetto, presupposto della consulenza è che detta soluzione implichi conoscenze specifiche.

La Corte dei Conti, in varie occasioni, ha infatti, ripetutamente ribadito che il conferimento di incarichi non può essere fatto seguendo criteri soggettivi o soggiacendo a determinate condizioni oggettive, ma anzi, tali criteri devono essere verificati al fine di controllare, per l'appunto, l'esistenza di determinate condizioni. Seguendo il tracciato già segnato in sede di diversificazione tra attribuzioni degli organi politici e competenze della dirigenza statale di cui al D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, successivamente rimodellato dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, il legislatore locale prima della 142/1990 e poi del 267/2000 si è ispirato ad un rigido criterio di ripartizione di competenze riconoscendo agli organi politici poteri di formulazione delle linee guida (indirizzo) e di verifica (controllo) dell'attuazione delle stesse ed assegnando agli organi amministrativi c.d. burocratici la concreta gestione degli affari.

Tutto ciò coinvolge inevitabilmente anche la problematica della liceità del ricorso alle prestazioni di terzi da parte di un ente pubblico in presenza di uffici con competenze specifiche nella organizzazione dell'ente medesimo, tenendo presente che, per ciò che concerne le pubbliche amministrazioni, è principio generale, unitariamente e pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, che l'attività delle amministrazioni stesse deve essere svolta dai propri organi o uffici consentendosi il ricorso a soggetti esterni soltanto nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi e situazioni straordinarie non fronteggiabili con le disponibilità tecnico-burocratiche esistenti.

Al riguardo va inoltre evidenziato, sotto diverso profilo, che la discrezionalità amministrativa, per quanto ampia possa essere, incontra pur sempre tre limiti fondamentali invalicabili costituiti rispettivamente dall'interesse pubblico, dalla causa del potere e dai comuni precetti di logica ed imparzialità.

In particolare, non può essere in nessun caso intesa come possibilità di travalicare i suddetti limiti che, com'è intuitivo, segnano il necessario confine tra la più ampia discrezionalità e l'arbitrio.

Ciò premesso sotto un profilo generale, il giudice contabile ha ritenuto che il conferimento di incarichi esterni sia da considerare giuridicamente ammissibile solo qualora sussistano le seguenti condizioni:

- 1) rispondenza degli incarichi conferiti agli scopi e all'utilità dell'ente; è pacifico e si intuisce facilmente che, ove l'oggetto dell'incarico fosse estraneo alla finalità dell'ente, lo stesso sarebbe privo di causa giuridica, abusivo e, dunque, illecito (C. conti, sez. giur. reg. Abruzzo, 19 novembre 1997, n. 300);
- 2) specificità e temporaneità dell'incarico; l'eventuale rinnovo deve risultare sempre limitato nel tempo e opportunamente giustificato; il conferimento dell'incarico deve, infatti, comportare la soluzione di specifiche problematiche, cioè di questioni ben precise e delicate. Se fosse generico o indeterminato nella durata, infatti, l'incarico stesso equivarrebbe ad un accrescimento surrettizio delle competenze e degli organici dell'ente (**Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo - 3.4.2002 n. 162/2002**);
- 3) impossibilità di adeguato o tempestivo assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente (TAR Abruzzo (L'Aquila) 18/7/00 n.532), o per insufficienza numerica del personale in dotazione o per mancanza della necessaria professionalità del personale disponibile (**CORTE DEI CONTI, SEZ. II GIURISDIZIONALE CENTRALE - Sentenza 22 aprile 2002 n. 137**); la Corte dei Conti ha quindi ribadito nella sua giurisprudenza che il ricorso a professionalità esterne non può - ove non concorrano le condizioni di cui si è detto - considerarsi di per sé uno strumento per allargare (o ampliare) compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente, al di fuori di quanto consentito dalla legge.
- 4) proporzionalità degli esborsi connessi all'incarico con i vantaggi conseguibili dall'ente (**Corte Conti, sez. II, 11/6/2001, n.208**), ovvero sia il rapporto/proporzione fra le utilità conseguite dall'amministrazione conferente e i compensi erogati all'incaricato

La Corte sottolinea infine che la possibilità di far ricorso a personale esterno *“può essere ammessa se, nei limiti e alle condizioni in cui la legge lo preveda, od anche - dato che, come suol dirsi, la necessità fa legge - quando sia impossibile provvedere altrimenti ad esigenze eccezionali e impreviste, di natura transitoria”* (Sez. controllo, 26 novembre 1991, n. 111; SS. RR., 23 giugno 1992, n. 792, e 12 giugno 1998, n. 27; Sez. II, 13 giugno 1997, n. 81, e 18 ottobre 1999, n. 271, **CORTE DEI CONTI, SEZ. II GIURISDIZIONALE CENTRALE - Sentenza 22 aprile 2002 n. 137**) ove *“temporaneità”* viene sostanzialmente letto dalla Corte dei Conti come un equivalente logico di *“straordinarietà”*.

Nel caso in cui venisse a mancare solamente una di queste condizioni, il conferimento, sempre secondo la Corte dei Conti, sarebbe illecito con conseguente

depauperamento dell'Ente. Quindi il ricorso sistematico a tale rapporto di lavoro si configura come una violazione del principio sancito dall'articolo 97 della Costituzione, nonché un aggiramento del principio di accesso alle amministrazioni pubbliche mediante concorso (artt. 51 e 97 della Costituzione), anche se sotto questo aspetto la situazione deve essere attentamente valutata e ponderata caso per caso.

Tutte queste condizioni devono essere quindi adeguatamente esplicitate nella motivazione del provvedimento di conferimento dell'incarico, al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti in parola. Qualora manchi anche una sola delle condizioni, per i giudici contabili l'incarico è da considerarsi illecito ed il compenso ad esso conseguente costituirebbe ingiusto depauperamento delle pubbliche finanze (FRISON).

I commi 11 e 42 riassumono tali condizioni e la Corte dei Conti, (SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO Adunanza del 15 febbraio 2005 “Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)”) sottolinea al riguardo che l'affidamento dell'incarico deve essere preceduto perciò da un accertamento reale, che coinvolge la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico

2.2.4.1. La formulazione operativa

-Che, tuttavia, la struttura burocratica di questo ente non è in grado assolvere alla predetta attività, in quanto l'espletamento della medesima presuppone conoscenza ed esperienza eccedenti le normali competenze del personale dipendente, non reperibili nell'attuale assetto dell'apparato amministrativo/oppure: Che nell'organico di questo ente sussiste figura professionale (descrivere la figura presente), idonea all'espletamento dei compiti rientranti nell'oggetto dell'incarico ma attualmente non in grado di assolvere alla predetta funzione, in quanto (motivare dettagliatamente in ordine alle circostanze, di carattere straordinario ed oggettivo, che non consentono di avvalersi del personale dipendente astrattamente idoneo);

-Che, al fine di conseguire l'obiettivo suindicato entro i termini fissati nei programmi di questa Amministrazione/nei termini di legge, ossia entro il, si rende necessario, per i motivi predetti, attribuire un incarico di collaborazione esterna, avente ad oggetto specifica attività di consulenza/studio/di ricerca, consistente nel (descrivere l'oggetto dell'incarico, che non deve consistere in attività generica);

RILEVATO che l'incarico di cui trattasi si caratterizza dai seguenti elementi essenziali:

- contenuto: (il contenuto deve avere carattere di specificità e determinatezza);
- durata:(la durata deve essere determinata e proporzionata all'obiettivo da conseguire);
- corrispettivo e criteri di liquidazione del medesimo:(evidenziare la proporzionalità/congruità del corrispettivo, rispetto all'attività oggetto dell'incarico e all'utilità conseguita dall'amministrazione);
- (etc.);

RILEVATO che il valore di tale incarico è inferiore alla soglia di rilievo comunitario;
RITENUTO di conferire l'incarico in parola a, con studio a, in via, n°, esperto di provata competenza, come risulta da curriculum acquisito in atti al n° di Protocollo, in data, abilitato all'esercizio della professione, in quanto iscritto all'ordine dei di ... al n° ..., come risulta da documentazione in atti di questo ente;

3. La fase costitutiva

Nella fase costitutiva ,il provvedimento di conferimento dell'incarico viene perfezionato e viene ad assumere la sua giuridica esistenza con la sottoscrizione da parte del dirigente .È in questa fase che viene in rilievo specificamente il contenuto del dispositivo che adesso andremo a esaminare

3.1. Il contenuto del dispositivo

DETERMINA

- 1) Di affidare, per i motivi esposti in premessa, l'incarico di consulenza a, con studio professionale a, in via, n° ...per l'importo di €.....;
- 2) Di impegnare, conseguentemente, la somma complessiva indicata al precedente punto del dispositivo imputandola ai seguenti Capitoli del bilancio corrente esercizio, che presentano sufficiente disponibilità.;
- 3) Di precisare altresì che la somma necessaria per il conferimento dell'incarico di cui trattasi, complessivamente pari a Euro lorde, risulta ripartita come appresso:
 - euro al lordo delle ritenute previste per legge;
 - euro quota INPS a carico dell'Ente;
 - euro quota INAIL a carico dell'Ente;
 - euro quota IRAP a carico dell'Ente;
- 4) Di precisare , ai sensi di quanto previsto all'art. 192 del T.U. 18/10/2000, n. 267, che il contratto di cui trattasi verrà stipulato mediante scrittura privata e che il medesimo ha per fine, per oggetto dando, altresì, atto che le restanti clausole costituenti contenuto del contratto medesimo sono contenute nello schema di disciplinare allegato alla presente sub A), a far parte integrante e sostanziale della presente determinazione;

4. La fase integrativa dell'efficacia

Nella fase integrativa della efficacia trova spazio come di consueto il momento dell'acquisizione del visto di copertura finanziaria che, ai sensi dell'art.151, comma 4° del T.U. 18.08.2000, n. 267 sull'ordinamento degli enti locali, conferisce all'atto il titolo dell'esecutività.

Essendo venuto meno, come detto, il limite di spesa stabilito dalla legge n. 311/2004 per gli enti locali, viene altresì meno l'obbligo che tali atti di affidamento degli incarichi rechino l'attestazione da parte dei competenti servizi di ragioneria per gli enti pubblici nazionali, per le regioni, le province e i comuni, del rispetto dell'anzidetto limite di spesa, richiesto dalla Corte dei Conti con la citata delibera del 15/2/2005.

4.1. La formulazione operativa

ATTESTAZIONE AI SENSI DELL'ART. 151, comma 4°
del T.U. 18.08.2000, n. 267 sull'ordinamento degli enti locali

importo della spesa:
impegno contabile :n
capitolo di bilancio:
intervento:

Si assicura al riguardo di aver effettuato con esito positivo la valutazione di incidenza del provvedimento sull'equilibrio finanziario della gestione, dando atto altresì che dalla data odierna il suddetto provvedimento è esecutivo a norma del T.U. sull'ordinamento degli enti locali

Li, _____

IL RAGIONIERE CAPO

.....

5. La comunicazione alla Corte dei Conti

Un problema di coordinamento interpretativo riguarda l'obbligo di invio degli atti in questione alla Corte dei Conti, che pur tuttavia non costituisce adempimento condizionante l'efficacia del provvedimento di affidamento dell'incarico.

I commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge 311/2004 stabiliscono, infatti, la trasmissione alla Corte dei conti degli atti di conferimento degli incarichi e prevedono che l'affidamento dei medesimi, senza il rispetto delle previsioni della legge, "costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale".

La normativa della finanziaria 2006 (legge 266/2005) stabilisce altresì (Comma 173) che gli atti di spesa, relativi a studi e incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e spese di rappresentanza devono essere trasmessi alla competente Sezione della Corte dei Conti qualora di importo superiore a 5000 euro per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione

Il comma 173 della legge 266/2005 si applica anche agli Enti Locali ed alle Regioni? oppure si applica il comma 42 dell'art.1 della legge 311/2004?

In altri termini, l'obbligo di invio riguarda i soli incarichi superiori ai 5000 euro oppure tutti gli incarichi?

In realtà il comma 12 dell'art. 1 della legge 266/2005 espressamente precisa che *"Le disposizioni di cui ai commi 9, 10 e 11 non si applicano alle Regioni, alle Province autonome, agli enti locali e agli enti del servizio sanitario nazionale"* e il comma 173 non trova applicazione nei confronti degli enti locali in quanto il dato testuale appare difficilmente superabile: esso fa riferimento agli atti di spesa relativi a commi che non trovano applicazione, per espressa volontà del legislatore, agli enti locali ed alle Regioni (MONEA MORDENTI IORIO).

Ecco quindi che l'obbligo di invio riguarda tutti gli atti di affidamento degli incarichi in questione ai sensi del comma 42 dell'art.1 della legge 311/2004.

5.1. La formulazione operativa

Di trasmettere copia del presente atto di affidamento di incarico alla Corte dei Conti

Tabella riassuntiva della distinzione tra incarichi di COCOCO e incarichi di studio consulenza ricerca

	Incarichi COCOCO	Incarichi studio consulenza ricerca
Riferimento normativo	Art.1 comma 198 legge 266/2005	Art.1 commi 11 e 42 legge 31/2004
Tetto spesa	Spesa 2004 meno l'un per cento riferita a personale +cococo	Nessun tetto
Procedimento ordinario	Nessun parere, né invio alla corte dei conti	Parere revisori del conto e invio alla corte dei conti