

# Il commercialista telematico

## INCARICHI E CONSULENZE ESTERNE NEGLI ENTI LOCALI

a cura Dott. Matteo Esposito

### 1. Quadro normativo di riferimento

L'affidamento di incarichi e consulenze a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione, sempre più diffuso negli ultimi anni, ha portato il legislatore e la magistratura contabile a porre un'attenzione notevole a tale fenomeno.

In particolare, le recenti deliberazioni delle varie Sezioni Regionali della Corte dei Conti in materia di affidamento di incarichi per studio, ricerca e di consulenza sembrano delineare con ancora più chiarezza l'attuale quadro giuridico-formale entro cui gli enti possono muoversi.

Peraltro, la materia è sottoposta sistematicamente a continui provvedimenti di contenimento della spesa pubblica, costituendo tale tipologia di spesa di funzionamento una delle poche voci sulle quali possano in concreto incidere provvedimenti di riduzione della spesa corrente.

Gli enti locali possono conferire, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, incarichi individuali ad *esperti di provata competenza* per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio.

Allo scopo di garantire trasparenza e rispetto della normativa sull'affidamento degli incarichi, l'articolo 53, commi 14, 15 e 16, del D.Lgs. 165/2001, dispone che le pubbliche amministrazioni, che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza retribuiti, sono tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

Gli enti locali, poi (oltre a quanto consentito dal D.Lgs. 165/2001), possono ricorrere a collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, a condizione che sia stata inserita un'apposita previsione in tal senso nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 110, comma 6, D.Lgs. 267/2000).

# Il commercialista telematico

Appare utile sottolineare la differenza tra le attività di consulenza e le prestazioni di servizi. Infatti le prime hanno come oggetto una prestazione di supporto agli organi politici e comunque alla struttura amministrativa, finalizzata a determinare una volontà che però dovrà essere necessariamente rappresentata dagli organi interni agli enti; le seconde, invece, a prescindere dalla tipologia di contratto utilizzata, hanno come oggetto lo svolgimento di un'attività direttamente funzionale all'ufficio.

## 2. Dal decreto taglia-spese del 2004 alla finanziaria per il 2005

Il decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2004, n. 191 «Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica», all'articolo 1, comma 9, disponeva che *“l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed e' possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari. In ogni caso va preventivamente comunicato agli organi di controllo ed agli organi di revisione di ciascun ente. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale”*.

Le disposizioni contenute nel decreto *taglia-spese* hanno cessato di essere in vigore il 31 dicembre 2004, sostituite, a decorrere dal 1° gennaio 2005, dall'articolo 1, commi 11<sup>1</sup> e 42<sup>2</sup>, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

---

<sup>1</sup> 11. Fermo quanto stabilito per gli enti locali dal comma 42, la spesa annua per studi ed 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, n. 165, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, non deve essere superiore a quella sostenuta nell'anno 2004. L'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari. In ogni caso, l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al secondo periodo deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

<sup>2</sup> 42. L'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. In ogni caso l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al primo periodo deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione

# Il commercialista telematico

La finanziaria 2005, riprendendo le indicazioni contenute le D.L. 168/2004, pone dei limiti al conferimento di incarichi di consulenza, studio e ricerca da parte degli enti locali che hanno più di 5.000 abitanti.

Un primo limite è dato dal vincolo a non superare, per il triennio 2005-2006-2007, la spesa sostenuta per le stesse voci nel 2004<sup>3</sup>.

Il secondo vincolo è costituito da un complesso di appesantimenti procedurali:

- a) obbligo di motivazione, in particolare per l'assenza di analoghe professionalità all'interno dell'ente;
- b) valutazione del Collegio dei Revisori;
- c) obbligo di trasmissione alla Corte dei Conti.

Rimangono esclusi da questo ambito gli incarichi conferiti per la realizzazione di opere pubbliche e le collaborazioni coordinate e continuative, atteso che per queste ultime si applica il disposto normativo dell'art. 1, comma 116, della Legge 311/2004, a cui si rimanda.

Inoltre, sulla base delle interpretazioni fornite dalla Corte dei Conti con la deliberazione n. 6 del 15 febbraio 2005, sono esclusi gli incarichi necessari per dare attuazione a vincoli posti dal legislatore, cioè quei casi in cui l'ente non può esercitare una propria discrezionalità, e gli incarichi di rappresentanza in giudizio.

## 2.1 Le condizioni per il conferimento degli incarichi esterni

E' opportuno ricordare quali sono i criteri per conferire gli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione, così come sono stati elaborati dalla giurisprudenza contabile della Corte dei Conti:

- 1) assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi: devono mancare, in particolare, strutture e apparati preordinati o personale addetto sia sotto l'aspetto qualitativo sia sotto

---

economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L'affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano agli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

<sup>3</sup> E' importante sottolineare che il termine "spesa" deve ritenersi riferito alle spese di competenza e quindi all'impegnato dell'anno 2004, non rilevando quanto effettivamente pagato in termini di cassa. Infatti, è solo con l'impegno che sorge il debito, atteso che il pagamento del debito è solo logica conseguenza dell'insorgere del debito.

# Il commercialista telematico

l'aspetto quantitativo al loro soddisfacimento, oppure carenti in relazione all'eccezionalità della finalità;

- 2) le esigenze da soddisfare devono essere straordinarie ed eccezionali;
- 3) l'oggetto dell'incarico deve essere pertinente ai fini perseguiti e perseguibili dall'ente;
- 4) l'oggetto dell'incarico non deve essere generico o indeterminato;
- 5) l'oggetto della consulenza deve richiedere professionalità, conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente;
- 6) l'incarico non deve implicare lo svolgimento di attività continuativa, ma di specifiche problematiche individuate nell'atto di incarico;
- 7) l'incarico deve essere specifico e temporaneo e l'atto deve dimostrare l'impossibilità dell'ente di assolverlo adeguatamente per mancanza di personale idoneo;
- 8) il conferimento dell'incarico deve essere espressamente previsto nel regolamento sull'organizzazione degli uffici e servizi;
- 9) non devono sussistere motivi di incompatibilità legati a interessi di qualunque natura con riferimento all'oggetto dell'incarico;
- 10) deve essere rispettato l'art. 25 della legge 724/94 (cessati dal servizio senza il requisito necessario per il pensionamento di vecchiaia);
- 11) l'incaricato deve essere in possesso dei requisiti richiesti e della qualificazione professionale necessaria;
- 12) devono essere rispettati i criteri di selezione del professionista (vedasi, ad esempio, il regolamento o previa valutazione comparativa dei curricula acquisiti, nel caso di conferimento diretto motivare le ragioni eccezionali che inducono a tale scelta);
- 13) occorre indicare gli elementi di conferimento della quantificazione (utilità conseguita, vantaggio ottenuto) al fine di poter valutare la congruità del compenso;
- 14) il compenso deve essere proporzionato all'attività svolta;
- 15) il compenso deve essere commisurato al tipo di incarico, al valore, alla durata e alla difficoltà delle problematiche da risolvere;

# Il commercialista telematico

16) l'erogazione del compenso deve essere subordinata alla valutazione, da parte del responsabile del servizio proponente, del risultato finale secondo obiettivi prestabiliti.

### 3. La valutazione del Collegio dei Revisori dei Conti

La disposizione configurata dall'art. 1, comma 42 della legge n. 311/2004 sancisce che l'affidamento da parte degli Enti Locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 109/1994.

La previsione normativa riprende quanto a suo tempo stabilito dalla legge n. 191/2004 (decreto taglia-spese) e ne propone la medesima formulazione di base, definendo un quadro di riferimento nel quale:

a) vengono ad essere fatti rientrare nell'ambito applicativo della norma:

- incarichi (professionali) di studio o ricerca;
- consulenze;

b) vengono ad essere esplicitamente esclusi dall'ambito applicativo della stessa norma soltanto gli incarichi conferibili per la progettazione – direzione lavori (o per attività assimilabili) in virtù della disciplina speciale dettata dall'art. 17 della legge n. 109/1994.

La disposizione della Legge Finanziaria 2005 sancisce in relazione al conferimento di incarichi professionali e consulenze il recepimento di una serie di principi e criteri affermati nel tempo dalla giurisprudenza amministrativa e contabile.

La norma focalizza quale principale presupposto per l'affidamento ad un soggetto esterno di un incarico l'assenza di strutture organizzative o di professionalità interne all'Ente Locale in grado di assicurare i medesimi servizi (ossia le prestazioni professionali qualificate necessarie per realizzare una determinata attività, a sua volta necessaria per dare attuazione ad un obiettivo dell'Amministrazione).

# Il commercialista telematico

Tale aspetto costituisce il parametro-base per la valutazione che deve essere effettuata dal Collegio dei Revisori dei Conti, il quale dovrà pertanto analizzare in modo accurato una serie di informazioni esplicitate dall'Amministrazione nel corso del processo di affidamento, quali:

- a) il tipo di attività oggetto dell'incarico (necessariamente caratterizzata da elementi peculiari e specifici) ed il suo quadro di sviluppo (determinato nel tempo), con riferimento alla realizzazione degli obiettivi dell'Ente Locale;
- b) le caratteristiche particolari delle prestazioni professionali richieste per la realizzazione della particolare attività;
- c) l'inesistenza, all'interno dell'Amministrazione, di una struttura organizzativa o di risorse umane in grado di rendere le particolari prestazioni professionali richieste;
- d) la coerenza del quadro economico riferito all'affidamento dell'incarico con le utilità potenziali acquisibili dall'Amministrazione.

L'assetto organizzativo è riscontrabile dal Collegio dei Revisori mediante comparazione con la pianta organica ufficiale dell'ente.

La rilevazione della capacità o meno delle risorse umane in forza all'Amministrazione (sia con rapporti di lavoro a tempo indeterminato che con rapporti a tempo determinato) di effettuare le particolari prestazioni professionali può essere realizzata dal Collegio dei Revisori dei Conti mediante confronto:

- a) con i profili professionali dichiarati nella dotazione organica ed acquisiti eventualmente extra dotazione;
- b) con i risultati dei piani annuali e dei percorsi speciali di formazione sviluppati almeno nell'ultimo quinquennio dall'Ente Locale;
- c) con la scheda riassuntiva delle autorizzazioni conferite ai dipendenti dell'Ente per l'effettuazione di incarichi esterni di qualsiasi e con la scheda sintetica di raccolta delle comunicazioni effettuate dai dipendenti in relazione a pubblicazioni date alle stampe o alla partecipazione a convegni.

Da tali strumenti, infatti, dovrebbero essere desumibili, anche se non in forma pienamente esaustiva, gli elementi di dettaglio del percorso professionale realizzato dai dipendenti dell'Amministrazione.

# Il commercialista telematico

La valutazione del Collegio dei Revisori dei Conti dovrà quindi prendere in esame questi elementi, operando per ciascuno degli stessi e complessivamente un'analisi sintetica, con conseguente espressione di giudizio positivo o negativo, in termini di piena conformità o meno con il dettato dell'art. 1, comma 42 della legge n. 311/2004.

Il risultato della valutazione deve essere trasposto in un documento espresso, correlabile al processo di formazione dell'atto del responsabile di servizio con il quale si procede al conferimento dell'incarico. In quest'ultimo provvedimento, inoltre, è opportuno che sia esplicitato sinteticamente il risultato della valutazione del Collegio dei Revisori dei Conti, con richiamo alla sua formulazione estesa ai sensi della disposizione della Legge Finanziaria 2005.

Il documento attestante la valutazione del Collegio dei Revisori dei Conti (vedi in appendice un possibile modello) può essere formalizzato con modelli standard elaborati da ciascuna Amministrazione: in ogni caso si tratta di scheda che deve illustrare chiaramente gli elementi valutativi, a maggior ragione in quanto elemento rilevante anche nel complesso di documenti da comunicare alla Corte dei Conti.

In merito alla fase in cui la valutazione deve intervenire, non sembra esserci dubbi sul fatto che essa debba aversi nel corso dell'iter formativo dell'atto (determinazione del responsabile di servizio), a fronte della necessaria formalizzazione dello stesso in termini di

massima coerenza con la norma e di piena efficienza rispetto al quadro di sviluppo dell'attività dell'Amministrazione in ordine a tale particolare o eccezionale situazione (dato che il conferimento di incarichi non è riferibile, come noto, a logiche di attività ordinarie).

## **4. Gli obblighi del Collegio dei Revisori dei Conti in caso di violazione dell'art. 1, comma 42 della legge n. 311/2004.**

Qualora il Collegio dei Revisori dei Conti abbia notizia dell'affidamento di incarichi o consulenze in violazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 42 della legge n. 311/2004 ha l'obbligo di procedere:

a) a denunciare il fatto alla Corte dei Conti;



# Il commercialista telematico

b) ad informare l'ente, affinché la stessa attivi il procedimento per la contestazione dell'illecito disciplinare commesso dal soggetto che ha adottato l'atto.

La violazione può presentarsi quando:

a) pur a fronte di valutazione negativa del Collegio stesso, il responsabile del servizio decida di formalizzare comunque l'incarico;

b) l'atto di affidamento dell'incarico sia stato formalizzato in completa violazione del percorso procedurale ex comma 42 e il Collegio ne abbia avuto notizia certa.

## 5. Le disposizioni del DDL finanziaria 2006

Nel disegno di legge per la finanziaria 2006 viene previsto un maggiore taglio delle spese per incarichi di consulenza, dal momento che l'art. 3, comma 2, stabilisce che "fermo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 11, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004".

La disposizione è volta a contenere nella percentuale del 50 per cento, rispetto all'anno 2004, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti dalle PP.AA. a soggetti estranei all'amministrazione. Dal contenimento vengono esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati.

La norma fa salvi, comunque, gli adempimenti e le modalità di applicazione previste dall'articolo 1, comma 11, della legge 311/2004, per quanto riguarda l'affidamento degli incarichi, i presupposti necessari per l'affidamento stesso e l'insorgere di eventuali responsabilità in caso di inosservanza delle predette modalità.

## 6. Considerazioni conclusive

A conclusione di questa trattazione è opportuno sottolineare che l'amministratore o il dirigente pubblico, nel conferire un incarico di consulenza



# **Il commercialista telematico**

a soggetto esterno all'apparato amministrativo, devono considerare non solamente l'eventuale "danno erariale" che si verrebbe a creare a fronte di un rapporto professionale non necessario, ma anche un possibile "danno da disservizio" conseguente a una cattiva organizzazione, con relativo danno all'immagine dell'ente.

Per a superare i problemi poc'anzi indicati, si riportano di seguito alcuni semplici suggerimenti:

- non affidare incarichi professionali generici a persone collocate da poco a riposo, per supplire a carenze di personale.
- non affidare incarichi esterni se in organico esistono le professionalità che possono affrontare le situazioni oggetto delle convenzioni o dei contratti: se ci si trova in casi particolari (es. un incarico di progettazione di un edificio particolarmente complesso, al quale la struttura locale non può fare fronte) le deliberazioni o le determinazioni dovranno essere motivate molto bene, spiegando le ragioni che hanno portato a quella determinata scelta;
- ispirare il comportamento dell'amministrazione ai principi di legalità, efficienza, economicità ed imparzialità, non dimenticando di valutare quanto verrebbe a costare all'amministrazione l'incarico professionale e quanto invece l'eventuale "danno da disservizio" conseguente a possibili disagi organizzativi.

ottobre 2005

Matteo Esposito

# Il commercialista telematico

## APPENDICE

### Schema di scheda di valutazione del conferimento di incarico

**Il Collegio dei Revisori del Comune di \_\_\_\_\_**

### **Valutazione su conferimento di incarico professionale ai sensi dell'art. 1, comma 42, legge 311/2004**

Determina numero \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

Oggetto dell'incarico:

---

1. Le attività oggetto dell'incarico

rispondono

non rispondono

ad un obiettivo dell'Amministrazione dichiarato nel PEG;

2. Le prestazioni professionali per la realizzazione delle attività

sono

non sono

prestazioni con caratteristiche peculiari, da realizzarsi in un periodo di tempo determinato e comportanti intervento con elevati contenuti professionali;

3. Le particolari prestazioni professionali richieste per la realizzazione dell'attività:

possono

essere effettuate da specifica unità organizzativa dell'Amministrazione, in quanto tale struttura è presente come \_\_\_\_\_;

non possono

essere effettuate da specifica unità organizzativa dell'Amministrazione, in quanto tale struttura è assente;

Oppure

4. Le particolari prestazioni professionali richieste per la realizzazione dell'attività:

possono

essere effettuate da specifiche risorse umane in forza all'Amministrazione, in quanto vi sono nella stessa figure professionali in grado di realizzarle;

non possono

essere effettuate da specifiche risorse umane in forza all'Amministrazione, in quanto non vi sono nella stessa figure professionali in grado di realizzarle;

# Il commercialista telematico

5. L'incarico professionale che deve essere conferito

ha

non ha

un quadro economico di riferimento coerente con la complessità e differenziazione delle attività richieste.

6. Esistenza del disciplinare di incarico:

si

no

7. Curriculum professionale allegato

si

no

8. Attestazione della copertura finanziaria:

si

no

Sulla base degli elementi suindicati si esprime, ai sensi dell'art. 1, comma 42 della legge n. 311/2004, valutazione

favorevole/positiva in relazione al conferimento dell'incarico

contraria / negativa al conferimento dell'incarico in quanto

---

(specificare elementi comportanti l'eventuale valutazione negativa, in modo tale da indicare all'Amministrazione eventuali possibilità di integrazione/correzione).

Altre valutazioni:

---

Data, \_\_\_\_\_

Il Collegio dei Revisori dei Conti