



**Area amministrazione e gestione delle risorse finanziarie  
Ufficio Controllo e Verifica sulla Gestione di Bilancio delle Istituzioni  
Scolastiche**

Corso Ferrucci n. 3 – 10138 Torino

**INCARICHI DI STUDIO E DI CONSULENZA  
INCARICHI PER L'EFFETTUAZIONE DI ATTIVITA'  
DI AGGIORNAMENTO  
CONFERITI A SOGGETTI ESTRANEI ALLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI**

**SINTESI NORMATIVA**

## **I – INCARICHI DI CONSULENZA**

Con il termine di “contratto di consulenza gestionale” si intende fare riferimento riassuntivamente a quella serie di rapporti contrattuali aventi per oggetto prestazioni differenti ma preordinate alla medesima finalità di rendere consulenza all’Amministrazione, esemplificativamente: dalla consulenza giuridico-fiscale, al monitoraggio, alla rilevazione di dati, ecc. Tale finalità può essere soddisfatta attraverso il contratto di prestazione d’opera professionale disciplinato dall’art. 2222 del codice civile allorchè il prestatore d’opera sia una persona fisica, se invece detto prestatore d’opera è un’associazione di professionisti il relativo contratto da stipulare sarà un contratto di appalto di servizio disciplinato dall’art. 1655 del codice civile.

Ciò premesso va evidenziato che, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le pubbliche amministrazioni possono conferire incarichi individuali di consulenza ad esperti esterni di provata competenza, determinando preventivamente la durata, il luogo, l’oggetto ed il compenso della collaborazione.

Le disposizioni attuative e la giurisprudenza consolidata riferite a detto passaggio legislativo hanno messo in rilievo che si può procedere a conferire l’incarico in parola solo allorchè ricorrano le seguenti condizioni:

- a) eccezionalità e complessità delle problematiche da trattare, tali da richiedere conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dell’Amministrazione;
- b) assenza di un’apposita struttura organizzativa dell’Amministrazione cui possa essere demandata l’attività oggetto dell’incarico;
- c) svolgimento da parte del consulente di un incarico non continuativo, determinato e non particolarmente gravoso sul piano economico-finanziario.

Detta problematica del conferimento degli incarichi di studio e di consulenza a soggetti esterni è stata ancora riesaminata dal decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, con il quale sono state dettate misure correttive dell’andamento della finanza pubblica.

L’articolo 1, comma 9, del predetto decreto, ha confermato la precedente normativa in materia, puntualizzando che l’affidamento dei suddetti incarichi a soggetti

estranei, su materie rientranti nelle specifiche competenze dell'ente, può essere disposto con provvedimenti adeguatamente motivati, solamente nei casi previsti dalla legge o nell'ipotesi di eventi straordinari.

Detti provvedimenti devono essere preventivamente comunicati agli organi di controllo e di revisione di ciascun ente.

L'affidamento di incarichi in contrasto con le predette indicazioni costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

La norma di cui si discorre ha altresì introdotto un "parametro storico" da utilizzare per la limitazione della spesa per l'anno 2004, relativamente a studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione. Tali spese, infatti, dovevano in detto anno essere contenute entro l'importo corrispondente alla spesa media annua del biennio 2001 – 2002, ridotta del 15%.

Con nota prot. n. 6669/MR del 16/11/2004 il M.I.U.R. ha richiamato l'attenzione dei dipendenti uffici sulla circostanza che per gli affidamenti di incarichi di consulenza a soggetti estranei all'Amministrazione si deve assicurare, innanzitutto, il rispetto dei principi del quadro normativo ricordato e gli stessi devono essere corredati di idonea documentazione che metta in rilievo, in particolar modo, che l'oggetto dell'incarico non rientri nell'ambito dell'attività istituzionalmente rimessa al personale dell'amministrazione del MIUR.

L'incarico, oltre ad avere i caratteri di specificità e di durata limitata nel tempo, deve riportare l'indicazione anche della proporzionalità tra risorse finanziarie eventualmente impegnate e risultati conseguiti.

L'art. 1 comma 11 della legge 30/12/2004 n. 311, legge finanziaria 2005, tornando sull'argomento di cui si discorre, ha ribadito che l'affidamento di incarichi di studio e 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, e che l'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui sopra costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Ha altresì previsto che in ogni caso, l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui trattasi deve essere trasmesso alla Corte dei conti.

La suddetta norma ha ancora previsto che 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, i centri di ricerca e gli organismi equiparati, non deve essere superiore a quella sostenuta nel 2004.

Con specifico riferimento alle istituzioni scolastiche si precisa infine che va fatta necessariamente una distinzione tra:

- contratti di consulenza vera e propria, stipulati a supporto della decisione del dirigente scolastico (per es. l'incarico conferito al professionista in materia di sicurezza del luogo di lavoro).

Detti incarichi affidati a soggetti estranei all'amministrazione scolastica, alle condizioni e nei limiti sopra esposti, formeranno oggetto d'esame da parte del collegio dei revisori dei conti che, nell'ambito delle funzioni istituzionali ad esso demandate, verificherà la legittimità dei conferimenti in relazione all'avvenuto rispetto della normativa di cui si discorre.

Gli atti di affidamento degli incarichi e consulenze in questione devono in ogni caso essere trasmessi alla Corte dei conti.

Per quanto riguarda, invece, il criterio di calcolo finalizzato alla determinazione dell'importo massimo di copertura della spesa per l'anno 2004 e di conseguenza per gli anni 2005, 2006 e 2007, la legge in questione non ha chiarito se nella media dei costi sostenuti nel biennio 2001/2002 devono essere incluse anche le spese disposte sui fondi provenienti da enti pubblici e da privati cittadini. Al riguardo si suggerisce di attenersi alle seguenti indicazioni:

- Non vanno considerati i finanziamenti dei privati
- Vanno considerati i finanziamenti statali;
- Per quanto riguarda i finanziamenti di enti pubblici:
  - ⇒ non vanno considerati se i pagamenti vengono disposti direttamente dall'ente (quindi fuori bilancio scolastico)
  - ⇒ non vanno considerati se i pagamenti vengono disposti dalla Scuola, ma con onere di rendicontazione e restituzione della somma non spesa;
  - ⇒ vanno considerati se i pagamenti vengono disposti dalla Scuola, ma senza onere di rendicontazione e senza restituzione della parte non spesa.

Per quanto riguarda poi i dubbi interpretativi sollevati in relazione alla circostanza che l'Istituzione Scolastica, in detto biennio, non abbia sostenuto tali spese o che le stesse siano state disposte con fondi non statali, nel rispetto delle finalità di contenimento promosse dal legislatore, si ritiene di prospettare la soluzione appresso riportata:

- a) Nel caso di spesa sostenuta in uno solo dei due anni, il riferimento non può che essere dato dall'unico valore noto.
- b) Nel caso che nel biennio non fosse stata sostenuta alcuna spesa, il riferimento non può che essere offerto dal valore previsionale iscritto nel Programma Annuale relativo all'esercizio finanziario 2004.
- c) Nel caso assoluto di inesistenza di riferimenti, come sopra indicati, si può procedere all'affidamento dell'incarico avendo cura di motivarne adeguatamente le condizioni che lo hanno determinato.

2 contratti di collaborazione aventi per oggetto una prestazione rivolta all'ampliamento dell'offerta formativa (esperti in particolari discipline coinvolti nell'area professionalizzanti degli istituti professionali, esperti in corsi I.F.T.S., docenti incaricati di attività di docenza non curricolare agli alunni, ecc.).

La stipula dei suddetti contratti per ampliamento dell'offerta formativa prevista dall'art. 40 del D.I. 44/2001, che trova legittimazione nella circostanza dell'inesistenza nell'istituzione scolastica di personale esperto rispetto all'incarico da svolgere, non rientra invece nella fattispecie regolamentata dall'art. 9 del citato decreto 12/7/2004 n. 168 e dalla relativa legge di conversione 30/7/2004, n. 191, e successivamente dalla legge 30/12/2004 n. 311, configurandosi come "contratto di insegnamento" avente quindi causa diversa rispetto al contratto di "consulenza gestionale".

## **II – ATTIVITA' DI FORMAZIONE**

L'art. 1 comma 12 del sopraccitato decreto-legge 168/2004 e la relativa legge di conversione 191/2004 hanno previsto che le pubbliche amministrazioni, per l'espletamento dell'attività di formazione dei propri dipendenti, sono tenute ad utilizzare la Scuola superiore della pubblica amministrazione, nonché il Formez. E' prevista la possibilità di affidare all'esterno lo svolgimento di tale attività solamente nei casi di documentata impossibilità di fare ricorso alle predette Scuole ed a condizione che il prezzo dell'affidamento sia inferiore a quello praticato dalle stesse.

Il medesimo articolo sottrae alla normativa di cui trattasi la formazione del personale della scuola facendo salve le norme vigenti in materia per lo stesso.

CO/ps