

**PROGRAMMA PER L’AFFIDAMENTO DI INCARICHI DI STUDIO, DI RICERCA E DI
CONSULENZE A SOGGETTI ESTRANEI ALL’AMMINISTRAZIONE**

L’art. 3, comma 55 della legge n. 244/2007 – legge finanziaria 2008 – dispone che il Consiglio Comunale debba approvare un programma preventivo relativo agli incarichi di studio, ricerca e consulenza ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera b) del D.lgs. n. 267/2000.

L’approvazione di tale programma costituisce presupposto indispensabile per l’affidamento degli incarichi stessi.

La spesa prevista per i suddetti incarichi dovrà essere inserita, concorrendo al limite massimo fissato nel regolamento approvato di Giunta Comunale, nell’apposito stanziamento del bilancio annuale. Va, peraltro, precisato che il limite massimo di spesa indicato nel regolamento deve essere fissato discrezionalmente dall’ente secondo criteri di razionalità e rapportato alle dimensioni dell’ente con particolare riguardo alla spesa per il personale, attraverso una previsione annuale che è oggetto di approvazione da parte del CC in sede di approvazione del bilancio di previsione.

La normativa di riferimento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza è contenuta nell’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 secondo il quale “Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis (*È fatto 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.”

Si intendono incarichi di studio, ricerca e consulenza per la prevalente giurisprudenza della Corte dei Conti:

- a) *incarichi di studio*, da individuarsi con riferimento ai parametri indicati dall'art. 5, d.P.R. n. 338/1994: si caratterizzano per la consegna, da parte dell'incaricato, dei “risultati dello studio e le soluzioni ai problemi sottoposti entro il termine stabilito nella lettera di incarico (...) I risultati dell'incarico devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta e del prodotto finale della stessa”;
- b) *incarichi di ricerca*: si caratterizzano per la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione affidante l'incarico e sono la raccolta organica di materiale che consente agli organi dell'amministrazione di reperire contenuti di conoscenza utili per la realizzazione di finalità istituzionali. Essa deve concretizzarsi in un esito ben definito, ossia, in una relazione scritta che evidenzi la raccolta delle fonti reperite, ne fornisca la sistemazione organica e riassume le conclusioni dell'incaricato.
- c) *consulenze*: sono da intendersi come richieste di pareri ad esperti e con esse l'amministrazione intende acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione dei propri organi.

Le suddette fattispecie sono da considerarsi prestazioni d'opera intellettuale (artt. 2229-2238 del cod. civ.), riconducibili alla *locatio operis*, in cui assume carattere centrale la personalità della prestazione resa dall'esecutore, restando concettualmente distinte dalla nozione di appalto di servizi.

La norma in commento, nella versione novellata dalle recenti disposizioni di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 75 del 2017 con cui sono state vietate le c.d. co.co.co., stabilisce l'utilizzo della facoltà di ricorso all'esterno di incarichi professionali in presenza alle seguenti condizioni tipizzate che devono trovare nella motivazione dei singoli provvedimenti:

- a) *la straordinarietà e eccezionalità delle esigenze da soddisfare*;
- b) *l'oggetto della prestazione* (che 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 stessa);

- c) *l'accertata impossibilità oggettiva di poter utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno;*
- d) *la temporaneità e l'alta qualificazione;*
- e) *la predeterminazione preventiva di durata* (l'incarico non potrà ritenersi prorogabile se non nei limiti del completamento di un'attività avviata e il rinnovo è vietato, in quanto l'incarico dovrebbe fare riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di apposita procedura comparativa), *dell'oggetto e del compenso della collaborazione;*
- f) l'esigenza di una previa procedura comparativa per la scelta del collaboratore. Solo in casi eccezionali, da motivare adeguatamente, in relazione a condizioni di carattere oggettivo, è possibile l'affidamento diretto, senza procedura comparativa, non essendo possibile neppure procedere all'affidamento diretto in caso di esiguità del compenso da erogare, in quanto la disciplina degli incarichi di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 non è assimilabile alle procedure previste dal codice degli appalti. In via eccezionale, si può procedere ad affidamento diretto unicamente in caso di procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale (ex plurimis Corte de Conti, sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna, Deliberazione del 15 giugno 2022, n. 68).

Inoltre, per i suddetti incarichi occorre:

- prestare attenzione alla verifica dell'assenza di professionalità analoghe all'interno dell'ente;
- acquisire il parere obbligatorio (ma non vincolante) del revisore dei conti.

La prestazione quindi non devono riguardare attività generiche o comunque riconducibili alle normali mansioni del personale in servizio presso l'Ente, deve essere di tipo intellettuale, qualificata specializzata, non può essere riferita ad attività esecutiva, non comporta la possibilità di rappresentare l'Ente e di agire in nome e per conto dell'Amministrazione e non ammette responsabilità di tipo dirigenziale.

Qualora l'incarico venga conferito con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge è necessario che il provvedimento con il quale viene conferito l'incarico ne dia atto espressamente.

Si precisa altresì che è obbligo dell'ente trasmettere alla Corte di Conti i provvedimenti di impegno di spesa, nonché gli atti di spesa da cui è possibile verificare i presupposti per il legittimo affidamento (determina o delibera di affidamento incarico, nonché convenzione stipulata con

l'interessato incaricato) attinenti ad incarichi esterni ex art. 7 comma 6 D. Lgs. 165/2001 afferenti a studi e consulenze che eccedono i 5 mila euro (soglia calcolata con riferimento all'ammontare definitivo di spesa dei singoli provvedimenti e atti).

Vanno però **esclusi** dalla sfera degli atti per i quali vige obbligo di invio alla Corte dei Conti suddetto:

- 1) gli incarichi di componente di organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, per esplicita previsione dell'art. 6 quater dell'art. 7 del d. lgs. n. 165/2001 non soggetti alla disciplina comma 6;
- 2) gli incarichi riguardanti prestazioni professionali consistenti in servizi o adempimenti obbligatori per legge (quali il "medico competente" ai sensi del d. lgs. n. 81/2008, l'"esperto qualificato" ex d.lgs. n. 230/1995");
- 3) gli incarichi ex art. 110 TUEL (alta specializzazione) ed ex art. 90 TUEL (incarichi di diretta collaborazione): gli stessi sono disciplinati da specifiche disposizioni e non rientrano nella disciplina generale del già citato art. 7, comma 6;
- 4) gli incarichi di addetto stampa, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 150/2000, non soggetti alla disciplina dell'art. 7, comma 624;
- 5) gli incarichi di rappresentanza e patrocinio giudiziale, in quanto estranei alla nozione di consulenza;
- 6) gli incarichi di architettura e ingegneria (progettazione, direzione lavori, collaudi, ecc.) disciplinati dal d. lgs. n. 50/2016 nonché quegli incarichi professionali che, pur non strettamente inerenti ai servizi di architettura e ingegneria, consistano in "studi e analisi direttamente funzionali e sovente anche strutturalmente collegati ad attività di progettazione o di pianificazione urbanistica (come ad es. gli studi geologici a corredo degli strumenti urbanistici o relative varianti) nonché le "consulenze urbanistiche" (Corte dei Conti – Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna Deliberazione n. 241/2021/INPR).

*** **

Materie escluse dalla disciplina

a. incarichi di architettura e ingegneria

Le disposizioni regolamentari non trovano applicazione per quelle materie, come l'appalto di lavori o di beni o di servizi di cui al Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 s.m.i. (cosiddetto "codice dei contratti pubblici"), caratterizzate da una prestazione resa da un operatore economico con organizzazione strutturata, priva di caratterizzazione personale.

Infatti il concetto di operatore economico recepito nella normativa sugli appalti pubblici è più ampio rispetto a quello civilistico, essendo mutuato dalla normativa comunitaria e consistendo in “una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi”, non presupponendo pertanto che sia soltanto un imprenditore in senso civilistico.

Ne consegue un ampliamento e di una estensione del concetto di appalto, in ambito pubblico, a tutta una serie di ipotesi in cui, come detto, il soggetto che realizza non è un imprenditore (e che secondo i canoni del codice civile in ambito privatistico sarebbero assimilati a prestazioni d’opera), e, per converso, di un restringimento delle fattispecie in cui si può ricorrere all’affidamento di un vero e proprio incarico.

Il suddetto concetto di operatore economico fa rientrare nella disciplina dei contratti pubblici il rapporto negoziale qualificato come contratti d’opera o di opera intellettuale o comunque tutte quelle prestazioni servizio il cui esito finale assuma, all’interno dei vari procedimenti amministrativi, “funzione autonoma e stabile” (ex plurimis Corte conti, Sez. contr. Piemonte, delib. n. 54/2021/INPR).

Ne consegue che gli **incarichi di architettura e ingegneria** (progettazione, direzione lavori, collaudi, ecc.) devono pertanto considerarsi appalti di servizi di natura intellettuale e tecnica; trattasi di una vasta categoria di incarichi aventi natura di spesa di investimento (e non di spesa corrente, come avviene per le collaborazioni).

Inoltre sul punto la giurisprudenza della Corte dei Conti (Corte dei Conti – Sezione Regionale di controllo per l’Emilia Romagna Deliberazione n. 241/2021/INPR) ha statuito che devono considerarsi esclusi dall’obbligo di invio tutti quegli incarichi professionali che, pur non strettamente inerenti ai servizi di architettura e ingegneria, consistano in “studi e analisi direttamente funzionali e sovente anche strutturalmente collegati ad attività di progettazione o di pianificazione urbanistica (come ad es. gli studi geologici a corredo degli strumenti urbanistici o relative varianti) nonché le “consulenze urbanistiche”.

b. incarico all’avvocato esterno all’Amministrazione

Con riferimento all’incarico conferito ad un libero professionista, avvocato esterno all’Amministrazione, va distinta l’ipotesi della richiesta di una consulenza, studio o ricerca, destinata sostanzialmente a sfociare in un parere legale, rispetto alla rappresentanza e patrocinio giudiziale.

La prima ipotesi rientra sicuramente nell'ambito di previsione dell'art. 3 commi da 54 a 57 della legge finanziaria per il 2008.

La seconda, invece, esorbita concettualmente dalla nozione di consulenza, e quindi ad essa non potrà applicarsi la disciplina della legge finanziaria per il 2008 sopra indicata.

Peraltro, appare possibile ricondurre la rappresentanza/patrocinio legale nell'ambito dell'appalto di servizi, dovendosi fare in generale riferimento alla tipologia dei "servizi legali" di cui all'allegato 2B del d. lgs. n. 163/2006, che costituisce, ai sensi dell'art. 20 del decreto, uno dei contratti d'appalto di servizi cosiddetti "esclusi", assoggettato alle sole norme del codice dei contratti pubblici richiamate dal predetto art. 20, nonché i principi indicati dal successivo art. 27 (trasparenza, efficacia, non discriminazione).

*** **

Elenco e dettaglio degli incarichi

Sulla base delle indicazioni contenute nel DUP, sono emerse le seguenti aree di intervento che nel corso dell'anno necessiteranno di affidamenti di incarichi di studio e ricerca – consulenze e o incarichi legali. Tali aree di intervento così come sotto dettagliate costituiscono il programma di cui all'art 3, comma 55, della legge 244/07.

1) Servizio Finanziario – segreteria

- a) *Attività di intervento: addetto stampa e addetto alla comunicazione istituzionale digitale, promozione di eventi, comunicazione e rapporti con gli organi di informazione*

Obiettivi dell'incarico: attività di addetto stampa e di comunicazione istituzionale. L'incarico consiste nell'assicurare una strategia di comunicazione esterna e nel contempo promuovere l'immagine dell'ente, prevedendo lo svolgimento delle seguenti attività a titolo esemplificativo:

- 1) compiti assegnati in materia di comunicazione, in coordinamento con le strutture dell'Ente in particolare con il Sindaco e la Giunta comunale e gruppi consiliari;
- 2) rapporti con i mezzi di comunicazione, gestione attività con i media, organizzazione di conferenze stampa ed organizzazione di campagne comunicative;
- 3) redazione e comunicazione di note, comunicati stampa e articoli riguardanti l'attività istituzionale dell'amministrazione (Sindaco, Giunta e Consiglio comunale), quella di informazione e comunicazione;
- 4) predisposizione locandine e/o lettere relative a eventi, manifestazioni, iniziative, etc.;
- 5) creazione e caricamento slide, video e informazioni su monitor e totem di piazza Martiri;
- 6) presenza alle iniziative del Comune per curare gli aspetti comunicativi;

- 7) gestione, sulla base delle indicazioni dell'Amministrazione, dei principali canali di comunicazione web e collaborazione con gli uffici comunali per la pubblicazione delle informazioni sul sito web istituzionale, in particolare per i comunicati stampa, gli eventi e le notizie relative all'Ente o di interesse della cittadinanza.

Modalità di conferimento: secondo procedura comparativa e le norme del Regolamento di Organizzazione degli uffici e dei Servizi. Esclusione dalla trasmissione degli atti relativi all'incarico alla Corte dei Conti (anche se superiore ad euro 5.000,00=) poiché non soggetti alla disciplina dell'art. 7, comma 624.

2) Servizio tecnico – infrastrutture

Nessun incarico di consulenza.

3) Servizio tecnico – urbanistica

- a) *Attività di intervento avente ad oggetto la revisione/aggiornamento degli atti di pianificazione territoriale.*

Trattasi di attività di supporto all'ufficio tecnico – urbanistica per l'attività di pianificazione e sviluppo territoriale; questa attività rientra nella disciplina appalti di servizi di natura intellettuale e tecnica in quanto incarico di architettura e ingegneria (progettazione, direzione lavori, collaudi, ecc.), pertanto non sarà soggetta alla disciplina degli incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione e i relativi atti non dovranno essere trasmessi alla Corte dei Conti.

- b) *Attività di intervento avente ad oggetto il supporto a varianti parziali al PRGC e modifiche di dettaglio Norme Tecniche di Attuazione del PRGC.*

Trattasi di attività di supporto all'ufficio tecnico – urbanistica per l'attività di pianificazione e sviluppo territoriale; questa attività rientra nella disciplina appalti di servizi di natura intellettuale e tecnica in quanto incarico di architettura e ingegneria (progettazione, direzione lavori, collaudi, ecc.), pertanto non sarà soggetta alla disciplina degli incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione e i relativi atti non dovranno essere trasmessi alla Corte dei Conti.

- c) *Attività di intervento: Medico del lavoro competente*

Obiettivi dell'incarico: collaborazione con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi ed effettuazione della sorveglianza sanitaria a tutela dello stato di salute e della sicurezza dei lavoratori come previsto dalla normativa di riferimento.

Modalità di conferimento: secondo le norme del Regolamento di Organizzazione degli uffici e dei Servizi. Esclusione dalla trasmissione degli atti relativi all'incarico di medico competente alla Corte

dei Conti (anche se superiore ad euro 5.000,00=) poiché rientrante negli incarichi riguardanti prestazioni professionali consistenti in servizi o adempimenti obbligatori per legge.

d) *Attività di intervento: Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione dell'Ente*

Obiettivi dell'incarico: servizio che si concretizza con l'assunzione delle precise responsabilità del R.S.P.P. e i compiti di tutti i destinatari degli obblighi di prevenzione e verifica dei requisiti di sicurezza ed ergonomicità delle sedi di lavoro. Questa attività rientra nella disciplina appalti di servizi pertanto non sarà soggetta alla disciplina degli incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione e i relativi atti non dovranno essere trasmessi alla Corte dei Conti.

LAVORO OCCASIONALE

Per il triennio 2023/2025 non sono previsti incarichi occasionale di collaborazione.

FORME FLESSIBILI DI ASSUNZIONE

Alla luce del parere della corte dei Conti SSRR 1/2017 che consente agli enti, che non abbiano sostenuto nel triennio 2009/2011, spese per forme flessibili di lavoro, di poter derogare ai limiti di cui all'art. 9 comma 28 del DL 78/2010, per comprovate esigenze di garantire i servizi ai cittadini; l'importo determinato nel 2018 di € 10.000,00, costituisce il parametro per gli esercizi successivi.

L'ente si riserva di utilizzare altre risorse fino al massimo consentito di € 10.000,00 per altri incarichi che dovessero essere necessari.