IL TRAVAGLIATO PERCORSO DEGLI INCARICHI DI COLLABORAZIONE

1- Premessa

Nel corso dell'ultimo decennio la disciplina degli incarichi di collaborazione è stata oggetto di numerosi interventi normativi che ne hanno a più riprese disegnato i contorni in merito ai presupposti di legittimità, ai limiti e vincoli di spesa, agli obblighi di pubblicazione e trasparenza e ai controlli.
La ponderosa e alluvionale stratificazione normativa si è sviluppata in modo disorganico e con taglio tipicamente settoriale, sicchè alcuni provvedimenti normativi hanno una visione squisitamente finanziaria; altri concernono la regolamentazione del pubblico impiego o aspetti di carattere generale.
Anche la terminologia utilizzata non appare univoca e omogenea, in quanto si riscontrano significative differenze semantiche e difetti di coordinamento tra disposizioni di carattere finanziario e norme di carattere ordinamentale.
Dato il contesto appena sintetizzato è sempre più avvertita l'esigenza di far chiarezza tra i diversi ambiti incisi nel corso degli anni dal legislatore e di coordinare diversi istituti riconducibili, di volta in volta, alla normativa interna e alla disciplina comunitaria.
Analoga esigenza di unitarietà emerge a seguito dell'approfondimento degli orientamenti maturati in modo altrettanto specialistico dalla dottrina di settore e dalla giurisprudenza contabile, amministrativa e comunitaria.
Al fine di orientare l'operatore nel complesso quadro normativo generatosi in materia è opportuno sintetizzare per punti significativi l'evoluzione normativa e interpretativa dell'istituto in argomento.

2- I limiti agli incarichi sulla base dell'oggetto della prestazione: studi, ricerche e consulenze.

Uno dei primi interventi normativi è collocabile nel D.L. 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella L. n. 191/2004 teso a contenere il ricorso indiscriminato e senza limiti ad incarichi esterni da parte delle amministrazioni pubbliche, anche per attività ordinarie delle stesso, foriero dell'incremento della spesa pubblica e di danno patrimoniale per mancata utilizzazione dei dipendenti pubblici nelle attività istituzionali.
L'art. 1, comma 11 del predetto decreto stabiliva per regioni e enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti che la spesa per studi e incarichi esterni di consulenza sostenuta nel 2004 non potesse essere superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10%.
I limiti finanziari introdotti dalla predetta disposizione attenevano all'oggetto della prestazione degli incarichi, ossia agli studi e alle consulenze.[i]
Prima del citato intervento normativo si colloca una disposizione abbastanza generica relativa alle collaborazione esterne, a prescindere dal loro contenuto, inserita nell'art. 7 del d.lgs n. 29/1993, nel testo successivamente sostituito dall'art. 5 del d.lgs n. 546/1993.[ii]
In linea di continuità con le limitazioni puntuali contenute nel D.L. n. 168/2004 sono stati introdotti, con i commi 11 e 42 della L. n. 311/2004 (finanziaria 2005) altri vincoli al conferimento di incarichi esterni circoscritti a studi, ricerche o consulenze per gli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti.[iii]
Orbene i richiamati vincoli finanziari non investivano l'ambito delle collaborazioni esterne nell'accezione più ampia ma erano circoscritti, in ragione dell'oggetto della prestazione, a studi, ricerche e consulenza.[iv]

La Corte dei Conti precisò, altresì, che dalle tipologie contrattuali dello studio, della ricerca e della consulenza si distinguevano i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, definiti come una fattispecie intermedia fra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato, ai sensi dell'art. 409, n. 3, del codice di procedura civile e dell'art. 61 del D.Lgs. 10.09.2003, n. 276.

3 - L'estensione dei limiti a tutte le tipologie di contratto d'opera professionale, a prescindere dall'oggetto dedotto in contratto.

Lo sviluppo normativo è proseguito con il D.L. 10 gennaio 2006, n. 4, il quale, all'art. 13, ha integrato la disciplina in tema di collaborazioni dettata dall'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tuttavia la legge di conversione del decreto-legge soppresse il citato articolo. La medesima disposizione è stata però riproposta con l'art. 32 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, novellando il comma 6 ed inserendo i commi 6-*bis* e 6-*ter*. E' necessario, preliminarmente, evidenziare l'oggetto della citata disposizione, la quale si riferisce a «incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa». E' stata, così, dettata una disciplina che si incentra non più sull'oggetto della prestazione (studi, consulenze e ricerche) ma sulla tipologia contrattuale, a prescindere dal contenuto dell'obbligazione dedotta in contratto**.** In altre parole i limiti previsti dal testo unico sul pubblico impiego si applicano a qualsiasi tipologia di lavoro autonomo, collaborazione coordinata e continuativa o collaborazione occasionale, fatte salve le esclusioni ivi previste. La predetta normativa elenca i presupposti essenziali per il ricorso alle collaborazioni. In particolare, riprendendo, sostanzialmente, quanto affermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti, viene specificato che:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e, altresì, corrispondere ad obiettivi e progetti specifici e determinati;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) l'esigenza deve essere di natura temporanea e richiedere prestazioni altamente qualificate;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Il comma 6-*bis* dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165/2001 ha stabilito, poi, che ogni amministrazione dovesse disciplinare e rendere pubbliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Si registra, successivamente, l'introduzione dell'art. 3 della L. n. 244/2007(finanziaria per il 2008), ai commi 55 e 56, come successivamente sostituiti dall'art. 46, commi 2 e 3, del D.L. n. 112/2008. Il comma 55 del citato art. 3, come sostituito, ha disposto che "gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal

Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". Il comma 55, nel suo contenuto originario, prevedeva che l'affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenza da parte degli enti locali a soggetti estranei potesse avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lett. b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. La norma, come novellata sembra non prescrivere più in via generalizzata l'obbligo di approvazione di un programma specifico. Infatti, la stipula di contratti può avvenire solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio. Il comma 56, come sostituito, oltre che demandare all'autonomia regolamentare la disciplina di limiti, criteri e modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma ha stabilito che:

a) la violazione delle disposizioni regolamentari costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale;

b) il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo.

Il comma 57 dell'art 3 della L. n. 244/2007 ha stabilito che le disposizioni regolamentari dovessero essere trasmesse alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti entro trenta giorni dalla loro adozione. L'art. 7, comma 6 del d.lgs n. 165/2001, come sostituito dall'art. 46, comma 1, del D.L. n. 112/2008 ha disposto che il ricorso a contratti di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

3.1 - Gli obblighi di pubblicità.

Il legislatore ha introdotto, altresì, molteplici disposizioni che prevedono oneri di a carico delle amministrazioni in attuazione del principio di trasparenza. Tra queste, l'art. 53, comma 14, del D.Lgs. 165/2001, prevede che "le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata ed il compenso dell'incaricato". L'art. 1, comma 127, della legge 662/1996 (finanziaria 1997), come modificato dall'art. 3, comma 54, della legge 244/2007 (finanziaria 2008), dispone che le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso "sono tenute a pubblicare sul proprio sito web i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto". Infine, il comma 18 dell'art. 3 della legge 244/2007 dispone che "i contratti relativi a rapporti di consulenza con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono efficaci a decorrere dalla data di pubblicazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione stipulante". Tutti questi obblighi di pubblicità si aggiungono ai contenuti necessari dei siti web istituzionali indicati dall'articolo 54 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).

3.2 - I casi di esclusione.

La disciplina in materia di incarichi di collaborazione esterna non si applica, per espressa previsione del comma 6-quater dell'art. 7 del d.lgs n. 165/2001 ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'art. 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144.
Sono, altresì, esclusi gli incarichi di cui all'art. 90 del D.Lgs. 267/2000, relativi agli uffici di supporto agli organi di direzione politica, ossia le cosiddette "collaborazioni di staff", in quanto per espressa disposizione della norma riguardano dipendenti assunti con contratto a tempo determinato.
A seguito dell'estensione della disciplina vincolistica degli incarichi di collaborazione esterni a qualsiasi tipologia di contratto d'opera, occasionale o coordinata e continuativa, a prescindere, quindi, dalla prestazione dedotta in contratto, diventa di importanza fondamentale distinguere tra le predette tipologie negoziali e il contratto di appalto disciplinato dal d.lgs. n. 163/2006 (codice dei contratti pubblici).
Sul punto si segnala un recente parere della Corte dei Conti, sezione di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione 14 dicembre 2012, n. 489, commentata su questa rivista (sezione Cosa ne pensa la Corte dei Conti?).

4 - I criteri distintivi dell'appalto rispetto al contratto d'opera professionale nella giurisprudenza nazionale e comunitaria.

La distinzione in parola, nella giurisprudenza nazionale, sia della Corte dei Conti, sia del giudice amministrativo, ha fatto leva, per lungo tempo sulla nozione codicistica dei due istituti.
In termini più esplicativi, il contratto d'opera professionale, disciplinato dagli artt. 2222 e seguenti del codice civile, è caratterizzato dalla assoluta prevalenza del lavoro intellettuale, senza vincolo di subordinazione, rispetto alla componente organizzativa in forma d'impresa di mezzi, capitale e gestione a proprio rischio, tipica del contratto d'appalto ex art. 1655 del codice civile.
Nel contratto d'opera professionale mancherebbe il requisito dell'organizzazione del capitale, degli strumenti e del personale, con la conseguenza che ad esso non sarebbe applicabile il codice dei contratti.
Le collaborazioni costituirebbero, inoltre, un'obbligazione di mezzi, resa da un professionista, nell'ambito del quale rilevano la qualità e il lavoro personale, nonché l'assenza di un'organizzazione imprenditoriale di mezzi e di lavoro altrui subordinato.
In definitiva, per distinguere tra contratto d'opera, tipico delle collaborazioni esterne e appalto occorrerebbe guardare alle caratteristiche soggettive dell'interlocutore[v].

4.1 - Il superamento della differenza civilistica tra contratto d'opera a appalto, in virtù della portata estensiva della nozione di appalto nella normativa comunitaria.

E' stato, secondo diverso orientamento[vi], efficacemente affermato che è necessario rivedere la tradizionale distinzione dell'ordinamento italiano tra prestazioni d'opera professionale e servizi, che non si rinviene in ambito comunitario.

La definizione di servizi pubblici a livello europeo è di carattere oggettivo, sicchè essa non tiene conto della soggettività giuridica di chi li svolge, né della qualificazione dell'obbligazione come di mezzi o di risultato[vii].
Di conseguenza, le prestazioni di cui agli allegati IIA e IIB si configurano quali appalti di servizi, ivi comprese quelle tradizionalmente qualificate come prestazioni d'opera, come le prestazioni degli avvocati, espressamente citate al numero 21 dell'allegato IIB del codice dei contratti pubblici.
Si può pertanto sostenere che il tradizionale confine tra contratto d'opera intellettuale e contratto di appalto, riconducibile alla civilistica distinzione tra carattere intellettuale delle prestazioni, tipico del primo e natura imprenditoriale dell'esecutore, proprio del secondo, non regge a livello di legislazione comunitaria.
L'effetto di ciò è l'attrazione nell'alveo dell'istituto dell'appalto di servizi anche delle prestazioni d'opera professionale quando il contratto è concluso con liberi professionisti..
La nozione di impresa, per il diritto comunitario, è estremamente ampia e volutamente elastica: costituisce impresa ogni organizzazione unitaria di elementi personali, materiali e immateriali, facente capo ad un soggetto giuridico autonomo e diretta in modo durevole e continuato a partecipare attivamente alla vita economica perseguendo uno scopo determinato, indipendentemente dalle modalità di suo finanziamento, dalle componenti organizzative e dagli elementi aziendali.
La dimensione dell'impresa è assolutamente irrilevante, così come la sua forma giuridica o il fatto che le sia o meno riconosciuta personalità giuridica o che sia di proprietà privata, pubblica o mista. Rientrano in questa nozione le aziende pubbliche, anche incaricate di un servizio pubblico, come le poste e gli enti territoriali, nella misura in cui essi svolgano un'attività economica a scopo di lucro.
E' quindi possibile che sia considerata impresa una persona fisica, sempre che assuma in proprio il rischio d'impresa e che partecipi con la sua attività economica ad almeno una delle fasi di produzione e distribuzione di beni e servizi offerti.
La Corte di Giustizia ha maturato una nozione funzionale di impresa, applicabile sia alle persone fisiche che giuridiche, per il solo fatto che svolgano una attività economica consistente nell'offerta di beni o di servizi in un determinato mercato.
In linea generale, un'attività presenta carattere economico quando può essere esercitata, almeno in via di principio, da un operatore privato a fini di lucro.
Pertanto, sono considerate imprese anche i professionisti intellettuali, gli artisti, gli sportivi, purché professionisti e le loro associazioni[viii].

5 - Il caso specifico degli incarichi legali .

In materia di incarichi legali è intervenuta la decisione del Consiglio di Stato, sez. V, 11 maggio 2012, n. 2730 che si discosta sia dall'orientamento secondo cui i patrocini legali sarebbero da ricondurre agli incarichi di collaborazione ex art. 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001, sia dalla qualificazione degli stessi come appalti di servizi.
In particolare la sentenza si distingue in quanto abbraccia una nuovo criterio di natura "quantitativa" per individuare l'appalto di servizi. Il Consiglio di Stato opera una distinzione tra il singolo incarico di patrocinio, del quale esclude la natura di appalto, rispetto all'attività di assistenza e consulenza giuridica, caratterizzata dall'esistenza dei requisiti dell'appalto, quali una specifica organizzazione, la complessità dell'oggetto e la predeterminazione della durata.
Va evidenziato che la decisione in esame stravolge il precedente orientamento prevalente maturato soprattutto dalla magistratura contabile[ix].
La sentenza n. 2730/2012 del Consiglio di Stato non brilla per coerenza e rigore, in quanto, da una parte non si fa carico di sciogliere la dicotomia appalto-incarico di collaborazione, nel senso che se

la fattispecie del patrocinio legale non è riconducibile all'appalto deve giocoforza afferire all'ambito dei contratti di collaborazione, nel quale rientrano anche quelli di carattere occasionale.
Per altri versi, da una parte viene legittimato l'affidamento diretto del singolo patrocinio, argomentando che la procedura selettiva sarebbe incompatibile con la struttura della fattispecie contrattuale, qualificata dall'aleatorietà del giudizio, dalla non predeterminabilità degli aspetti temporali, economici e sostanziali delle prestazioni; dall'altra afferma che l'attività di selezione del difensore è soggetta ai principi di imparzialità, trasparenza e adeguata motivazione.
In ogni caso si ritiene preferibile aderire alla tesi secondo la quale per gli incarichi di patrocinio legale può trovare applicazione il cottimo fiduciario, disciplinato dall'art. 125 del d.lgs n. 163/2006 che consente, pervia apposita previsione regolamentare, l'affidamento diretto ove l'importo della prestazione sia inferiore ai 40.000 euro.[x]

6 - I limiti di spesa per gli studi e gli incarichi di consulenza.

Nel corso del tempo sono stati posti in sede di leggi finanziarie specifici limiti di spesa per le amministrazioni pubbliche in relazione a studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'ente.
L'art. 6, comma 7 del D.L. n. 78/2010 ha stabilito che la spesa annua per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni, salvo specifiche esclusioni, non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009[xi].
Da ultimo, la legge di stabilità 2013 (art. 1, commi 146-148, L. 24 dicembre 2012, n. 228) ha posto ulteriori limiti alla stipulazione di incarichi di consulenze e collaborazioni (in questa stessa rubrica, "Con la legge di stabilità 2013 nuovi vincoli per le consulenze e collaborazioni esterne", di Giuseppe Panassidi").
Un vincolo è limitato alle consulenze informatiche disposte dagli enti inseriti nell'elenco dell'ISTAT pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30 settembre 2011, n. 228, tra i quali anche gli enti locali.
I predetti enti possono conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati e per risolvere problemi specifici inerenti il funzionamento dei sistemi informatici..
E' stato, inoltre, stabilito l'espresso divieto di rinnovare, alla scadenza, le collaborazioni esterne. Tale divieto riguarda solo le pubbliche amministrazioni di cui al comma 2 dell'art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001.
L'ambito oggettivo del divieto è, invece, molto ampio, in quanto si estende a qualsiasi incarico di collaborazione esterna. Esso colpisce qualsiasi contratto di lavoro autonomo, anche occasionale, o di collaborazione coordinata e continuativa, a prescindere dall'oggetto della prestazione.
Va segnalato che è ammessa la sola proroga di contratti per completare la prestazione dedotta in contratto, senza aumento del compenso originario e a condizione che il ritardo non sia imputabile all'incaricato
L'ultima novità concerne l'estensione della disciplina delle collaborazioni esterne, contenuta nell'art. 7, comma 6 e 6 bis del decreto legislativo n. 165/2001 alle società strumentali controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni che abbiano conseguito nel 2011 un fatturato da prestazioni a favore delle pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato.

Giova evidenziare che il legislatore finanziario ha continuato a utilizzare in molte disposizioni la originaria terminologia che fa riferimento a particolari tipologie di prestazioni, ossia a studi e

incarichi di consulenza. Ciò pur in presenza dell'evoluzione normativa che ha esteso l'ambito oggettivo degli incarichi di collaborazione a tutti i contratti di lavoro autonomo, di collaborazioni occasionali o coordinate e continuative, a prescindere dall'oggetto della prestazione.
Questa circostanza non ha contribuito a far chiarezza nella materia in esame che, come si è detto, ha subito una significativa stratificazione normativa e interpretativa.
Ciò nonostante appaiono chiare le finalità, sia dichiarate, sia sottese alla norma, perseguita dal legislatore a mezzo della previsione dei predetti vincoli.
Il comma 7 dell'art. 6 citato esordisce indicando la finalità di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni. E' del tutto evidente che la disposizione tende, altresì, a ridurre il ricorso a studi e incarichi di consulenze esterne da parte delle amministrazioni pubbliche, spesso indiscriminato e disinvolto.
In coerenza con le palesi finalità perseguite dal legislatore sarebbe logico considerare soggetti ai limiti di spesa i contratti di consulenza e studi, qualsiasi sia la tipologia contrattuale posta in essere.
In altri termini il vincolo diverrebbe efficace sia per i contratti d'opera, sia per le collaborazioni coordinate e continuative, sia per quelle occasionali, sia per gli appalti di servizi.
La predetta ricostruzione consentirebbe di evitare che ricadano nel vincolo di spesa i contratti di collaborazione e ne siano esclusi gli appalti di servizi, pur in presenza del medesimo oggetto, ossia studi e consulenze e delle medesime finalità di contenimento della spesa pubblica
Giova, tuttavia, precisare che una siffatta conclusione, se da una parte ha il pregio della coerenza sotto il profilo logico con le finalità di riduzione e controllo della spesa perseguita dal legislatore; dall'altra non è pienamente conforme al canone prevalente dell'interpretazione letterale.
Invero, la disposizione dell'art. 6 citato fa espresso riferimento agli "incarichi" di consulenza, termine riconducibile alle collaborazioni, nelle diverse forme del contratto d'opera, della collaborazione occasionale o coordinata e continuativa ma che non comprende gli appalti di servizi.

7 – Conclusioni.

La sintetica ricostruzione nel corso del tempo della disciplina relativa agli incarichi di collaborazione ha evidenziato il travagliato percorso normativo connesso alla sovrapposizione di interventi legislativi e alle oscillazioni interpretative a livello nazionale e comunitario.
Si è passati da un qualificazione dei contratti in parola fondata sull'oggetto della prestazione (studi, ricerche e consulenze) a un'altra basata sulla tipologia contrattuale, tradottasi nell'estensione della disciplina a tutti i contratti d'opera, di collaborazione coordinata e continuativa o occasionale, a prescindere dall'oggetto della prestazione.
Si è, inoltre, accennato alla recente pronuncia del Consiglio di Stato[xii] che ha sostenuto la presunta specificità del patrocinio legale, suscettibile di affidamento diretto e non sussumibile nella nozione di appalto, distinguendolo da consulenze e assistenza a contenuto complesso e non occasionali, alle quali è stata riconosciuta la natura di appalto di servizi.
Sono state, inoltre, evidenziate le specificità terminologiche e ontologiche delle disposizioni inerenti gli incarichi di studi e consulenze, limitatamente alla finalità di contenimento della spesa pubblica.
E' stato, infine, ricostruito l'istituto dell'appalto di servizi nell'accezione più ampia fatta propria dall'ordinamento comunitario, prevalente su quello nazionale.
Lo stato dell'arte dell'istituto in parola, così ricostruito, consente di tracciare le seguenti conclusioni e suggerimenti operativi:

- Gli incarichi di collaborazione definiti in base alla tipologia del contratto posto in essere, ossia contratti d'opera, collaborazioni occasionali o coordinate e continuative, qualunque

sia l'oggetto della prestazione affidata, sono in larga parte disciplinati dall'art. 7, commi 6 e seguenti del d.lgs n. 165/2001 (testo unico sul pubblico impiego);

- Applicazione del d.lgs n. 163/2006 (codice dei contratti pubblici) per gli appalti di servizi, nell'ampia accezione comunitaria comprendente i contratti conclusi con i liberi professionisti;
- Soggezione degli studi e degli incarichi di consulenza ai vincoli di spesa previsti dall'art. 6 del D.L. n. 78/2010. Applicazione a questi incarichi dei presupposti di legittimità, limiti e condizioni stabiliti dall'art. 6 del d.lgs n. 165/2001.

Antonello Accadia[xiii]

---

[i]. *Tale disposizione del decreto cosiddetto "taglia spese" è stata, tra le altre, dichiarata incostituzionale con sentenza 9-14 novembre 2005, n.417, in quanto non si è limitata a fissare l'entità massima del disavanzo o del complesso della spesa corrente, ma ha introdotto vincoli su singole voci di spesa.*

[ii]. *Secondo il citato articolo "per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di comprovata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.*

[iii]. *In particolare, veniva stabilito che la spesa per tali tipologie di incarichi non potesse superare quella sostenuta allo stesso titolo nell'anno 2004 e che il relativo affidamento dovesse 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 n. 109/1994 (servizi di progettazione).*

[iv]. *Con delibera n. 6 del 15 febbraio 2005, la Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, ha specificato i contenuti degli incarichi di studio, ricerca e consulenza, riconducendo tali tipologie di incarichi nell'ambito della fattispecie del contratto di prestazione d'opera intellettuale, previsto dagli articoli 2229-2238 del codice civile.*
In particolare, gli incarichi di studio sono definiti come quelli che, ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 18.04.1994, n. 338, consistono nello svolgimento di un'attività di studio nell'interesse dell'amministrazione e sono adempiuti con la consegna dei risultati dello studio e delle soluzioni ai problemi sottoposti entro il termine stabilito nella lettera di incarico. I risultati devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta e del prodotto finale della stessa. Gli incarichi di ricerca presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione e si articolano nella raccolta organica di materiale che consenta agli organi dell'ente 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 riassuma le conclusioni dell'incarico .Gli incarichi di consulenza, infine, riguardano la richiesta di pareri a esperti. Mediante la consulenza l'ente intende acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione dei propri organi.

[v]. *Tra le tante, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 gennaio 2008, n. 263.*

[vi]. *Cfr. Corte Conti, sez. autonomie, deliberazione n. 6 ,14 marzo 2008; Corte Conti Veneto, deliberazione n. 35 19 giugno 2008; Corte Conti Lombardia, deliberazione n. 37 4 marzo 2008; contra Corte Conti Basilicata, parere n. 19 3 aprile 2009.*

[vii]. A. Borella, Liberalizzazioni: come cambiano gli affidamenti della p.a. agli avvocati patrocinatori, in www.amministrativistiveneti.it

[viii]. *Corte conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 9/2008; Oliveti, Incarichi esterni di lavoro autonomo, Rimini, 2008, 139 ss.*

[ix]. *Cfr. l'art. 1, comma 2, lett. D) della direttiva CE 18/2004 e l'art. 3, numero 22 del d.lgs m. 163/2006; T.A.R. Veneto, sez. I, 26 marzo 2009, n. 881.*

[x]. *Sentenza della Corte di giustizia Repubblica italiana/Commissione del 18 giugno 1998; Sentenze della Corte di giustizia Kleochner-Werke* AG *Hoesch* AG *del 13 luglio 1962 e Hoefner ed Elser del 23 aprile 1991; Commissione/Italia del 16 giugno 1987; Sentenza* SAT *Fluggesellschaft del 19 gennaio 1994.*

[xi]. *La Corte Costituzionale , con sentenza 04.06.2012 n° 139 ha stabilito, con riferimento al citato art. 6 che le norme che individuano limiti di spesa puntuali per le amministrazioni statali costituiscono solo norme di principio per regioni ed enti locali. Tali vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli EE.LL. quando stabiliscano un limite complessivo che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa (vedi anche. Corte cost., sentenza 10 giugno 2011, n. 182).*

[xii]. Cons. Stato, sez. V, 11 maggio 2012, n. 2730, cit.
xiii Segretario Generale del Comune di Bassano del Grappa.