

Deliberazione Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, 11 marzo 2008 n. 37

Atto di indirizzo rivolto ai Comuni della Regione Lombardia in ordine alle modalità che devono seguire per la redazione del regolamento sulle consulenze previsto dalla legge finanziaria 2008

La Corte dei Conti, nella deliberazione in esame:

1. distingue concettualmente *l'incarico professionale*, inteso come contratto di prestazione d'opera disciplinato dal codice civile all'art. 2222 e seguenti, *dall'appalto di servizi* disciplinato dal Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. 163/06). La prima fattispecie è riconducibile alla locatio operis, caratterizzata dalla personalità della prestazione resa dall'esecutore. La seconda ha ad oggetto la prestazione imprenditoriale di un risultato resa da soggetti con organizzazione strutturata e prodotta senza caratterizzazione personale.
2. afferma che l'art. 7 del D.Lgs. 165/01 indica i *presupposti essenziali* per il ricorso agli incarichi esterni di alta qualificazione:
 - l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
 - l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
 - la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
 - devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.
3. ribadisce, ed a tal fine richiama anche la deliberazione n. 6 del 2005 della Corte Sezioni Riunite in sede di controllo, la distinzione tra *incarichi di studio, ricerca e consulenza* e rapporti di *collaborazione coordinata e continuativa*. I primi sono riconducibili alla categoria del contratto di lavoro autonomo e più precisamente il contratto di prestazione d'opera intellettuale ex artt. 2229-2239 c.c.; i secondi rappresentano una posizione intermedia fra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato (art. 409 n.3 c.p.c.). Gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, infatti, per la loro stessa natura, che prevede la continuità della prestazione ed un potere di direzione dell'amministrazione, in via concettuale, apparirebbero incompatibili con gli incarichi esterni, caratterizzati (di norma) dalla temporaneità e dall'autonomia della prestazione. Resta fermo il principio secondo cui 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, ai controlli ed alle altre prescrizioni imposte dalla normativa generale sugli incarichi esterni.
4. sottolinea che il legislatore, nel fissare tetti di spesa separati per incarichi di consulenza e co.co.co., ha inteso stabilire una linea di demarcazione tra le *collaborazioni ad alto contenuto professionale* e le *altre "semplici" collaborazioni coordinate e continuative*. Resta fermo il criterio per distinguere le collaborazioni ad alto contenuto professionale dalle semplici co.co.co. che va ravvisato in un *canone di sostanzialità*, in base al contenuto della prestazione ed alle modalità di svolgimento della stessa;
5. precisa che questa logica distintiva tra incarichi ad elevato contenuto professionale e le altre "semplici" collaborazioni coordinate e continuative appare ancora attuale nell'impianto della legge Finanziaria 2008;

6. evidenza lo sfavor del legislatore verso il ricorso a soggetti esterni. Da un lato, infatti, l'utilizzo delle ordinarie co.co.co. appare fortemente ristretto in virtù del principio generale dell'autosufficienza e, dall'altro, vengono fissati ulteriori limiti alle collaborazioni esterne ad elevata professionalità.