**PRINCIPALI QUESTIONI AFFRONTATE DALLA
GIURISPRUDENZA IN TEMA DI INCARICHI DI LAVORO
AUTONOMO NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

SOMMARIO

- 1) LAVORO AUTONOMO E APPALTO DI SERVIZI**
- 2) PRESTAZIONE OCCASIONALE E CO.CO.CO.**
- 3) PREVENTIVA RICOGNIZIONE INTERNA**
- 4) OBBLIGO PROCEDURA COMPARATIVA**
- 5) REQUISITI DI PARTECIPAZIONE: TITOLO DI STUDIO,
ESPERIENZA PREGRESSA**
- 6) DIVIETO ATTIVITA' ORDINARIE**
- 7) DURATA CONTRATTO - PROROGA**
- 8) REITERAZIONE INCARICHI**
- 9) CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITA'**
- 10) APPENDICE NORMATIVA**

LAVORO AUTONOMO E APPALTO DI SERVIZI

L'annosa e dibattuta questione della distinzione tra gli incarichi di cui all'art.7, co. 6 del d.lgs. n. 165/01 e l'appalto di servizi di cui al d.lgs. n. 163/06 (c.d. codice dei contratti pubblici) è stata più volte affrontata dalla Corte dei Conti (C. Conti, sez. autonomie, 24 aprile 2008 n. 6; C. Conti, sez. giur. Friuli Venezia Giulia, 20 febbraio 2009 n. 73; C. Conti, sez. contr. Campania, 10 ottobre 2012 n. 246; C. Conti, sez. contr. Lombardia, 15 febbraio 2013 n. 51; C. Conti, sez. contr. Puglia, 20 marzo 2014 n. 63; C. Conti, sez. contr. Liguria, 21 dicembre 2015 n. 79).

La giurisprudenza del giudice contabile ha evidenziato che:

- 1) **l'incarico di collaborazione ex art.7, co. 6 si configura quale prestazione d'opera ex artt.2222-2238 cod. civ., riconducibile al modello della *locatio operis*, rispetto al quale assume rilevanza la personalità della prestazione resa dall'esecutore; rimane, pertanto, concettualmente distinto dall'appalto di servizi, che ha ad oggetto la prestazione imprenditoriale di un risultato resa da soggetti con organizzazione strutturata e prodotta senza caratterizzazione personale;**
- 2) entrambe le fattispecie (incarico di lavoro autonomo ed appalto di servizi) possono sovrapporsi nella pratica, poiché hanno in comune l'esecuzione di opere o di servizi;
- 3) **il ricorso all'appalto di servizi non può costituire un escamotage per aggirare i principi enucleati dalla giurisprudenza in materia di presupposti dell'affidamento di incarichi.**

PRESTAZIONE OCCASIONALE E CO.CO.CO.

ART. 409 COD. PROC. CIV.

Controversie individuali di lavoro

Si osservano le disposizioni del presente capo nelle controversie relative a:

- 1) ;
- 2) ;
- 3) rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale ed **altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato**

DECRETO LEGISLATIVO 15 giugno 2015, n. 81

ART. 52

1. **Le disposizioni di cui agli articoli da 61 a 69-bis del decreto legislativo n. 276 del 2003 sono abrogate** e continuano ad applicarsi esclusivamente per la regolazione dei contratti già in atto alla data di entrata in vigore del presente decreto.
2. **Resta salvo quanto disposto dall'articolo 409 del codice di procedura civile.**

ART. 2

Collaborazioni organizzate dal committente

1. **A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro..**
- 2.
- 3.
4. **Fino al completo riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle medesime. Dal 1° gennaio 2017 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di collaborazione di cui al comma 1.**

La Corte dei Conti di recente ha sottolineato che non è stata disposta l'abrogazione dell'art.7, co. 6 del d.lgs. n. 165/01, ma è stata prevista la revisione delle tipologie di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni (C. conti, sez. centr. contr., 23 dicembre 2015 n. 37).

Le circolari in materia danno la definizione di lavoro autonomo occasionale, partendo dalla norma di riferimento, che è l'art.2222 cod. civ..

Secondo la circolare INPS n. 103 del 6 luglio 2004 **“lavoratore autonomo occasionale può essere definito, alla luce dell'art.2222 del codice civile, chi si obbliga a compiere un'opera od un servizio, con lavoro prevalentemente proprio, senza vincolo di subordinazione e senza alcun**

coordinamento con il committente; l'esercizio dell'attività, peraltro, deve essere del tutto occasionale, senza i requisiti della professionalità e della prevalenza”.

La Funzione pubblica nella circolare n. 2 dell'11 marzo 2008 afferma che **“si ha collaborazione occasionale nel caso di una prestazione episodica che il collaboratore svolga in maniera saltuaria e autonoma, spesso con contenuto professionale che si esaurisce in una sola azione o prestazione che consente il raggiungimento del fine e dove “il contatto sociale” con il committente sia sporadico”.**

Né la normativa, né le circolari, né la giurisprudenza hanno mai definito soglie di durata o del compenso, per ammettere o escludere l'occasionale, né hanno previsto intervalli temporali tra più incarichi di lavoro autonomo conferiti dal medesimo committente.

La Corte di Cassazione in diverse occasioni (tra le più recenti: Cass., sez. lav., 21 marzo 2012 n. 4776, 21 ottobre 2014 n. 22289, 21 ottobre 2015 n. 21420) ha evidenziato che ogni attività umana economicamente rilevante può essere oggetto sia di rapporto di lavoro subordinato sia di rapporto di lavoro autonomo (nelle sue varie tipologie) e la riconduzione ad una figura tipica deve avvenire caso per caso. La sussistenza della prestazione occasionale dipende da una serie di fattori da valutare complessivamente in concreto (carattere episodico e sporadico dell'attività, assenza di coordinamento con l'attività del committente, mancanza dell'inserimento funzionale nell'organizzazione aziendale, orientamento stretto al risultato, etc.).

PREVENTIVA RICOGNIZIONE INTERNA

Presupposto imprescindibile per il conferimento di incarichi esterni è il preliminare accertamento da parte dell'amministrazione conferente dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno.

In base ai principi generali di organizzazione amministrativa (in particolare il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, art.97 Cost.) gli enti pubblici devono di norma svolgere i compiti istituzionali avvalendosi di proprio personale.

Ne consegue che, **prima di avviare l'iter procedimentale per l'affidamento di un incarico esterno, l'amministrazione deve effettuare una puntuale ricognizione circa l'assenza di strutture organizzative o professionalità interne in grado di far fronte all'esigenza sottesa all'incarico in questione** (C. Conti, sez. contr. Lombardia, 17 giugno 2013 n. 243; C. Conti, sez. contr. Piemonte, 4 giugno 2014 n. 104; C. Conti, sez. giur. Sicilia, 31 luglio 2014 n. 951; C. Conti, sez. contr. Lombardia, 15 dicembre 2015 n. 460).

La mancata preventiva ricognizione interna non può essere attenuata dall'elevata professionalità dell'esperto esterno utilizzato, in quanto condizione indispensabile per il conferimento dell'incarico esterno è l'impossibilità oggettiva di far fronte con il personale in servizio alla necessità presentatasi (C. Conti, sez. III centr. app., 22 gennaio 2013 n. 52).

OBBLIGO PROCEDURA COMPARATIVA

L'art.7, co. 6-bis del d.lgs. n. 165/01 dispone che le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

La costante giurisprudenza della Corte dei Conti, in diversi casi proprio con riferimento ad Atenei (C. Conti, sez. centr. contr., 1 agosto 2011 n. 12, 17 agosto 2011 n. 15, 16 settembre 2011 n. 18, 20 dicembre 2011 n. 24, 3 febbraio 2012 n. 2, 7 maggio 2012 n. 10, 12 dicembre 2012 n. 25, 16 aprile 2014 n. 8), **ha sottolineato l'obbligatorio espletamento della procedura comparativa per l'individuazione dei soggetti affidatari di incarichi di lavoro autonomo, in quanto mezzo necessario a verificare la provata competenza degli affidatari medesimi.**

La Corte dei Conti ha, altresì, chiarito che l'obbligo di espletamento dalle procedure comparative, rispondendo anche a principi costituzionali (art.97 Cost.), deve ritenersi generalizzato.

Consegue che le procedure comparative devono essere espletate:

- 1) per il conferimento di prestazioni occasionali (C. Conti, sez. centr. contr., 7 maggio 2012 n. 10, 26 luglio 2012 n. 17);
- 2) per il conferimento di incarichi aventi un corrispettivo esiguo (C. Conti, sez. centr. contr., 1 agosto 2011 n. 12; C. Conti, sez. contr. Emilia-Romagna, 8 marzo 2013 n. 921; C. Conti, sez. contr. Piemonte, 8 giugno 2015 n. 98);
- 3) per il conferimento di incarichi professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, qualora l'amministrazione conferente non disponga di uffici o strutture a ciò deputate (C. Conti, sez. contr. Piemonte, 18 marzo 2014 n. 21);
- 4) per il conferimento di incarichi professionali consistenti nella consulenza legale o nella difesa in giudizio (C. Conti, sez. contr. Emilia-Romagna, 24 giugno 2015 n. 109; C. Conti, sez. contr. Lombardia, 28 ottobre 2015 n. 355; C. Conti, sez. contr. Lombardia, 18 febbraio 2016 n. 52);
- 5) nel caso in cui il collaboratore sia un dipendente di altra amministrazione debitamente autorizzato, che per l'amministrazione conferente risulta, comunque, un esterno analogamente a qualunque altro prestatore d'opera (C. Conti, sez. contr. Piemonte, 25 marzo 2015 n. 48);
- 6) nel caso di elevata professionalità dell'esperto esterno utilizzato (C. Conti, sez. contr. Piemonte, 12 maggio 2014 n. 91; C. Conti, sez. centr. contr., 5 dicembre 2014 n. 34; C. Conti, sez. contr. Lombardia, 28 ottobre 2015 n. 355; C. Conti, sez. contr. Molise, 10 dicembre 2015 n. 226).

Il ricorso a procedure comparative adeguatamente pubblicizzate può essere derogato con affidamento diretto nei limitati casi individuati dalla giurisprudenza:

- 1) unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo (C. Conti, sez. contr. Piemonte, 20 giugno 2014 n. 122; C. Conti, sez. contr. Sardegna, 3 marzo 2015 n. 26);
- 2) interventi formativi che si svolgono nell'arco di una sola giornata (C. Conti, sez. contr. Emilia-Romagna, 19 settembre 2014 n. 145).

L'*iter* per l'individuazione del collaboratore esterno prevede la predisposizione di un avviso contenente tutti gli elementi identificativi dell'incarico (l'oggetto, il tipo di rapporto, i requisiti culturali e professionali richiesti, i criteri di comparazione, la durata, il compenso), nonché le modalità ed i termini per la presentazione delle candidature.

La funzione dell'avviso di procedura è, per un verso, quella di esternare la volontà dell'amministrazione di conferire un incarico esterno e, per altro verso, di fissare le condizioni di ammissione alla procedura e le modalità di svolgimento della stessa. In relazione al secondo profilo viene utilizzata, anche in giurisprudenza (Cons. St., sez. V, 26 gennaio 2000 n. 330; Cons. St., sez. IV, 7 marzo 2005 n. 917; Cons. St., sez. IV, 14 maggio 2007 n. 2423; Cons. St., sez. II, 26 maggio 2011 n. 1085/10), la significativa definizione di *lex specialis* della procedura, per indicare la vincolatività *erga omnes* delle sue clausole, ossia nei confronti dei concorrenti, ma anche degli organi dell'amministrazione a vario titolo coinvolti nella procedura. In particolare, le disposizioni che stabiliscono i requisiti di ammissione devono essere interpretate letteralmente ed in modo rigoroso, secondo il principio di affidamento.

Non è, pertanto, possibile il conferimento di incarico a soggetto in possesso di titolo di studio diverso da quello indicato nell'avviso di procedura, anche laddove risultasse l'unico partecipante alla procedura (C. Conti, sez. centr. contr., 24 maggio 2013 n. 8).

L'amministrazione non può disapplicare le regole fissate nell'avviso di procedura, ma eventualmente procedere in autotutela alla revoca o all'annullamento di ufficio delle clausole del bando non più condivise nei casi e nei modi previsti dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 (C. Conti, sez. centr. contr., 12 dicembre 2012 n. 25; CGARS, 27 marzo 2014 n. 171).

REQUISITI SOGGETTIVI: TITOLO DI STUDIO, ESPERIENZA PREGRESSA

L'art.7, co. 6 del d.lgs. n. 165/01 prevede che gli incarichi di lavoro autonomo devono essere conferiti a soggetti che siano in possesso di particolare e comprovata specializzazione universitaria. La Funzione Pubblica, in un primo parere (parere n. 5/08 del 21 gennaio 2008), ha sostenuto che l'espressione "esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria" andasse letta nel senso di ritenere necessaria la laurea magistrale (o del titolo equivalente del vecchio ordinamento) quale requisito minimo per poter conferire una collaborazione esterna. In successivi pareri ha specificato che "non sono tuttavia da escludere altre specializzazioni frutto di percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, in aggiunta alla laurea triennale" (pareri n. 10/08 del 28 gennaio 2008, n. 51/08 del 14 ottobre 2008, n. 202/4 del 20 gennaio 2011). In sintesi, **secondo la Funzione Pubblica, un incarico esterno è conferibile solo a soggetti in possesso della laurea magistrale (quinquennale o vecchio ordinamento), o a soggetti che, oltre alla laurea triennale, abbiano conseguito un ulteriore titolo di specializzazione (es. master).**

Il citato art.7, co. 6 fissa un elenco di eccezioni alla comprovata specializzazione universitaria, tra cui, in particolare, il supporto dell'attività didattica e di ricerca, l'attività informatica.

La Funzione Pubblica (parere n. 202/4 del 20 gennaio 2011) ha precisato che nelle ipotesi di eccezione al titolo di studio universitario (nel caso esaminato dal parere soggetti che operano nel campo dell'arte, spettacolo e mestieri artigianali) **i requisiti per il conferimento di incarico esterno non si fondano sul possesso di titolo di studio oggettivamente verificabile, ma sull'accertamento di un'esperienza nel settore, desumibile dal curriculum del soggetto e dalla valutazione dello stesso.**

Ulteriore condizione prevista dall'art.7, co. 6 del d.lgs. n. 165/01 per le eccezioni al titolo di studio universitario è che il conferimento dell'incarico debba avvenire senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica; ciò significa che i contratti devono essere finanziati con "fondi propri".

La consolidata giurisprudenza in materia ha sempre riconosciuto l'esistenza in capo all'amministrazione di **un ampio potere discrezionale nell'individuazione dei titoli di studio ritenuti indispensabili per l'ammissione ad una selezione pubblica, potere sindacabile sotto il profilo della legittimità solo nell'ipotesi di manifesta inadeguatezza, irragionevolezza, illogicità o arbitrarietà di tale scelta rispetto alle funzioni inerenti al posto messo a selezione** (Cons. St., sez. VI, 3 maggio 2010 n. 2494; Cons. St., sez. V, 13 aprile 2012 n. 2098). Secondo la

Corte dei Conti (C. Conti, sez. centr. contr., 18 febbraio 2013 n. 2) nell'esercizio di tale discrezionalità l'amministrazione può introdurre elementi di selezione dei candidati maggiormente stringenti, richiedendo non il mero possesso del titolo di studio della laurea, ma pretendendo che lo stesso abbia particolari caratteristiche (ad es., il voto finale conseguito, la tipologia di esami conseguiti, la data di conseguimento).

Tra i requisiti di partecipazione può essere richiesta la pregressa esperienza nelle attività oggetto dell'incarico, ma da intendere in senso ampio e non circoscritta presso l'amministrazione conferente (C. Conti, sez. centr. contr., 4 giugno 2013 n. 10; C. Conti, sez. centr. contr., 17 dicembre 2015 n. 24).

DIVIETO ATTIVITA' ORDINARIE

L'art.7, co. 6 del d.lgs. n. 165/01 vieta il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte dei Conti (C. Conti, sez. centr. contr., 13 gennaio 2012 n. 1; C. Conti, sez. contr. Lombardia, 17 giugno 2013 n. 243; C. Conti, sez. contr. Basilicata, 24 settembre 2014 n. 99; C. Conti, sez. giur. Lazio, 24 febbraio 2015 n. 124; C. Conti, sez. centr. contr., 21 aprile 2015 n. 8) **la necessità di ricorso all'incarico esterno deve costituire un rimedio eccezionale per far fronte ad esigenze peculiari e temporanee, per le quali l'amministrazione necessita dell'apporto di specifiche competenze professionali non rinvenibili al suo interno.**

Alle esigenze di carattere permanente e duraturo le amministrazioni devono far fronte con un'adeguata e tempestiva programmazione del fabbisogno di personale e la riqualificazione di quello già in organico.

La Corte dei Conti ha ritenuto attività ordinarie e come tali non attribuibili a soggetti esterni:

- 1) la gestione della comunicazione dell'ente (C. Conti, sez. giur. Campania, 13 gennaio 2015 n. 14);
- 2) la manutenzione ordinaria della rete informatica (C. Conti, sez. giur. Campania, 13 gennaio 2015 n. 14);
- 3) assistenza e consulenza fiscale a carattere generale (C. Conti, sez. contr. Piemonte, 4 giugno 2014 n. 104);
- 4) **inserimento dati in archivio informatico** (C. Conti, sez. giur. Valle d'Aosta, 24 luglio 2014 n. 13);
- 5) collaborazione nella formazione e gestione del bilancio di previsione (C. Conti, sez. giur. Lazio, 24 febbraio 2015 n. 124);
- 6) custodia e guardiania dei locali (C. Conti, sez. giur. Sardegna, 13 maggio 2015 n. 88);
- 7) attività di assistenza giuridica legale e stragiudiziale in materia urbanistica, edilizia, lavori pubblici e ecologia (C. Conti, sez. contr. Lombardia, 15 dicembre 2015 n. 460);
- 8) emissione di pareri in questioni giuridico-amministrative in presenza di un ufficio legale nell'organizzazione dell'amministrazione (C. Conti, sez. III centr. app., 10 agosto 2015 n. 409).

DURATA CONTRATTO - PROROGA

L'art.7, co. 6, primo periodo del d.lgs. n. 165/01, alle lettere *c*) e *d*), prevede quali presupposti imprescindibili per il legittimo conferimento di un incarico di lavoro autonomo la temporaneità della prestazione e l'indicazione della durata.

L'art.1, co. 147 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013) ha inserito nel citato art.7, co. 6 un ulteriore periodo, in forza del quale "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".

Il legislatore ha recepito le conclusioni della costante giurisprudenza della Corte dei Conti (C. Conti, sez. centr. contr., 24 dicembre 2011 n. 24, 13 gennaio 2012 n. 1, 3 febbraio 2012 n. 2), che **ha sempre escluso la prorogabilità degli incarichi di lavoro autonomo conferiti dalle amministrazioni, data la loro funzione di sopperire ad esigenze di carattere temporaneo.**

La Corte dei Conti ammette la proroga nell'ipotesi, adeguatamente motivata, di necessità di completamento delle attività oggetto dell'incarico (C. Conti, sez. centr. contr., 24 dicembre 2011 n. 24, 13 gennaio 2012 n. 1, 3 luglio 2015 n. 16; C. Conti, sez. contr. Molise, 10 dicembre 2015 n. 226): **ciò comporta solo uno spostamento del termine finale di esecuzione della prestazione senza alcuna integrazione economica.**

La Corte dei Conti ha precisato (C. Conti, sez. centr. contr., 14 dicembre 2012 n. 26) che **anche l'integrazione dell'originario progetto per sopravvenuta attività, traducendosi pur sempre in un'ultrattività del contratto, è da inquadrarsi, comunque, nel concetto di proroga.**

L'integrazione economica in corso di contratto è esclusa anche per un'altra ragione: come più volte chiarito dalla Corte medesima, in diversi casi proprio con riferimento ad Atenei (cfr.: C. Conti, sez. centr. contr., 1 agosto 2011 n. 12, 17 agosto 2011 n. 15, 16 settembre 2011 n. 18, 20 dicembre 2011 n. 24, 3 febbraio 2012 n. 2, 7 maggio 2012 n. 10, 12 dicembre 2012 n. 25, 16 aprile 2014 n. 8), l'affidatario di contratto di lavoro autonomo deve obbligatoriamente essere individuato a seguito di procedura comparativa indetta mediante apposito avviso, adeguatamente pubblicizzato, col quale l'amministrazione fissa e rende conoscibili ai terzi le modalità ed i criteri di attribuzione, nonché gli elementi essenziali del contratto che sarà stipulato col vincitore (tra cui il compenso). Sulla base delle indicazioni contenute nell'avviso i terzi decidono se partecipare o meno alla procedura comparativa (c.d. principio del legittimo affidamento).

REITERAZIONE INCARICHI

Secondo la costante giurisprudenza della Corte dei Conti, sia in sede di controllo (C. Conti, sez. centr. contr., 13 gennaio 2012 n. 1, 14 dicembre 2012 n. 26, 17 luglio 2013 n. 13, 31 ottobre 2013 n. 17, 16 aprile 2014 n. 7) sia in sede giurisdizionale (C. Conti, sez. III centr. app., 22 gennaio 2013 n. 52; C. Conti, sez. giur. Valle d'Aosta, 28 gennaio 2013 n. 2; C. Conti, sez. giur. Sicilia, 9 luglio 2013 n. 2656; C. Conti, sez. giur. Veneto, 21 gennaio 2014 n. 26, C. Conti, sez. giur. Lombardia, 21 luglio 2014 n. 155; C. Conti, sez. giur. Valle d'Aosta, 24 luglio 2014 n. 13; C. Conti, sez. giur. Sardegna, 13 maggio 2015 n. 88) il ricorso all'incarico esterno deve costituire un rimedio eccezionale per far fronte ad esigenze peculiari e temporanee, per le quali l'amministrazione necessita dell'apporto di specifiche competenze professionali non rinvenibili al suo interno. **La finalità perseguita dalle disposizioni vigenti in materia (art.7, co. 6 e 6-bis del d.lgs. n. 165/01) è quella di evitare che la reiterazione di incarichi a soggetti estranei si traduca in forme atipiche di assunzione, con conseguente elusione delle disposizioni normative in materia di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni, nonché di contenimento della spesa di personale.**

La pluralità di incarichi del medesimo contenuto reiteratamente conferiti al collaboratore evidenzia la sussistenza di esigenze non temporanee ed eccezionali, ma ordinarie e perduranti, rispetto alle quali l'amministrazione ha l'onere di trovare idonee soluzioni in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché di aggiornamento e formazione dei profili professionali interni.

La Corte dei Conti, inoltre, ha recentemente puntualizzato che **la temporaneità e l'eccezionalità delle esigenze devono essere intese non solo con riguardo al soggetto destinatario, ma anche soprattutto con riferimento all'oggetto della prestazione con la conseguenza che è priva di pregio l'argomentazione del superamento da parte del collaboratore di apposita selezione per ciascuno degli incarichi conferiti** (C. Conti, sez. centr. contr., 16 aprile 2014 n. 7).

CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITA'

L'art.3, co. 1, lett. *f-bis*) della l. 14 gennaio 1994, n. 20 (recante norme in materia di controllo della Corte dei Conti) sottopone al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti gli atti ed i contratti di cui all'art.7, co. 6 del d.lgs. n. 165/01.

Per fornire l'interpretazione della norma sono intervenute due deliberazioni della sezione centrale di controllo della Corte dei Conti, la n. 20 del 25 novembre 2009 e la n. 24 del 28 dicembre 2009.

La deliberazione n. 20 del 25 novembre 2009 ha escluso dall'ambito di applicazione del controllo preventivo di legittimità:

a) le esternalizzazioni di servizi, necessarie per raggiungere gli scopi istituzionali dell'amministrazione, sempreché non vi sia duplicazione con strutture interne e non vengano posti in essere rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ovvero incarichi di consulenza, studio e ricerca;

b) le prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, e sempreché manchi qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione;

c) il patrocinio e la rappresentanza in giudizio dell'amministrazione;

d) gli appalti, i contratti e gli incarichi conferiti nell'ambito delle materie regolate dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/06), atteso che trattasi di un "*corpus*" autonomo che trova in se stesso la propria compiuta disciplina;

e) **gli incarichi di docenza.**

La deliberazione n. 24 del 28 dicembre 2009 ha affermato l'applicabilità della suddetta disciplina alle Università, precisando che **il controllo preventivo di legittimità si applica anche con riferimento ai provvedimenti finanziati con fondi di provenienza privata.**

Successive pronunce (cfr.: C. Conti, sez. centr. contr., 1 agosto 2011 n. 12 e 15 settembre 2011 n. 16) hanno escluso dalla sottoposizione al controllo preventivo di legittimità anche **gli incarichi per supporto alla didattica e di tutoraggio.**

In tali pronunce la Corte, ai fini dell'esclusione dal controllo preventivo di legittimità degli incarichi di docenza, ha affermato che "**nell'ampia nozione di docenza universitaria debba essere ricondotta ogni fattispecie intimamente e strettamente connessa ad essa**".

La Corte ha, altresì, precisato che non si riviene lo stretto collegamento con la docenza, ma solo un legame indiretto, per quelle prestazioni di natura strumentale indirizzate alla gestione organizzativa dell'attività con conseguente sottoposizione delle stesse al controllo preventivo di legittimità (C. Conti, sez. centr. contr., 29 marzo 2011 n. 6).

Il controllo preventivo di legittimità si esplica attraverso l'apposizione del visto, che non è elemento costitutivo del provvedimento, ma elemento necessario all'efficacia del provvedimento medesimo.

Ne consegue che:

- 1) **fino al momento di apposizione del visto il provvedimento non è in grado di produrre effetti giuridici (C. Conti, sez. centr. contr., 19 giugno 2009 n. 10);**
- 2) **prima della conclusione del procedimento di controllo il provvedimento non può essere posto in esecuzione (C. Conti, sez. contr. Calabria, 24 maggio 2011 n. 213; C. Conti, sez. contr. Puglia, 19 maggio 2015 n. 121);**
- 3) **le eventuali clausole contenute in un provvedimento che prevedono un'esecuzione anticipata in attesa della conclusione del procedimento di controllo sono nulle (C. Conti, sez. centr. contr., 10 febbraio 2000 n. 14);**
- 4) **non può essere apposto il visto ad un contratto privo di data e di sottoscrizione (C. Conti, sez. centr. contr., 29 marzo 2011 n. 7 e 15 marzo 2012 n. 5).**

APPENDICE NORMATIVA

ART.7, co. 6 D.LGS. 30 marzo 2001, n. 165

6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, 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, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa 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 a contratti di collaborazione coordinata e continuativa 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. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9 del decreto-legge 12 luglio 2014, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2014, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater.

6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

6-ter. I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6.