

subordinazione, sia perché, diversamente, sarebbero violate le norme sull'accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso pubblico, nonché i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

Alcune recenti disposizioni normative sono intervenute ad affrontare il tema della legittimità dei presupposti per il ricorso alle collaborazioni con la finalità di arginarne l'utilizzo improprio che, peraltro, ha determinato un aumento eccessivo della spesa pubblica.

È il caso dell'art. 1, comma 9 del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191 (cosiddetto decreto tagliaspese), dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 417 del 2005 per aver fissato dei limiti puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali ledendo, pertanto, l'autonomia finanziaria di spesa di tali soggetti garantita dall'art. 119 della Costituzione.

Disposizioni ordinarie che rispondono alla medesima finalità perseguita dalla norma dichiarata incostituzionale sono state successivamente previste dalla legge n. 311 del 2004. In particolare il comma 11 dell'articolo unico dispone che «l'affidamento di incarichi di studio o di 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.» Analogamente, il comma 42 ha disposto che «l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve 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 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni».

Dalle norme citate si evincono, quindi, tre elementi fondamentali per il conferimento di incarichi di collaborazioni.

Il primo è riferito ai possibili destinatari di incarichi di collaborazione, tra i quali è incluso il personale delle pubbliche amministrazioni, quest'ultimo per la fattispecie delle prestazioni occasionali, purché non dipendente dell'amministrazione conferente. In tal caso, trova applicazione il regime di incompatibilità sancito dall'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Il secondo, è quello relativo al carattere straordinario del ricorso a tali forme contrattuali da parte delle pubbliche amministrazioni in materie ed oggetti rientranti nelle competenze delle stesse.

Il terzo, infine, è riconducibile all'obbligo di motivazione, la quale dovrà illustrare non solo la straordinarietà dell'esigenza, ma anche l'impossibilità di provvedervi con le professionalità di cui già dispone l'ente.

Vi è poi da considerare il decreto-legge 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 ha soppresso il citato articolo.

La medesima disposizione è stata però recentemente 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.

Preliminarmente è necessario evidenziare l'oggetto della nuova disposizione, la quale si riferisce a «incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa». Il legislatore, quindi, ha chiarito che nei commi 6, 6-bis e 6-ter dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 trovano regolamentazione gli elementi relativi alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di conferire qualsiasi incarico di collaborazione di natura autonoma, ivi compresa quella coordinata e continuativa. A tale ultimo riguardo, per una trattazione generale sulla natura autonoma del rapporto di lavoro e sul corretto utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni delle collaborazioni coordinate e continuative si rinvia alla circolare n. 4 del 2004 di questo Dipartimento. Inoltre sull'argomento si segnala la circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 17 del 2006, la quale, seppur riguardante le collaborazioni coordinate e continuative a progetto di cui all'art. 61 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003, che, come noto, non trovano applicazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, illustra, in via generale, i requisiti essenziali per rispettare il carattere di autonomia della prestazione propria di tali tipologie contrattuali.

La nuova 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.

Ciò comporta che le amministrazioni, nello svolgimento delle proprie competenze, potranno conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, determinando durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione, quando debbano soddisfare esigenze alle quali non sia possibile fare fronte con il personale in servizio, dal punto di vista qualitativo e non quantitativo. Pertanto, tali esigenze dovranno essere di natura temporanea e, al contempo, richiedere l'apporto di prestazioni professionali altamente qualificate. Si sottolinea che i soggetti a cui è possibile conferire sono dalla norma definiti come «esperti di provata competenza»,