

**CONSORZIO DI BONIFICA  
della romagna occidentale**

Piazza Savonarola, 5  
CAP 48022, Lugo (RA)  
tel. 0545 909511 fax 0545 909509  
www.bonificalugo.it  
mail: consorzio@bonificalugo.it  
cod.fisc. 91017690396

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha pubblicato sul proprio portale alcune FAQ in materia di trasparenza. Fra queste, vi è la seguente:

**6.5 Come si individuano gli incarichi di collaborazione e consulenza che le amministrazioni sono tenute a pubblicare ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013?**

*L'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013 prevede che le amministrazioni pubblichino i dati relativi a tutti gli incarichi anche di collaborazione e di consulenza conferiti.*

*Tenuto conto della eterogeneità di detti incarichi, è rimessa a ciascuna amministrazione l'individuazione delle fattispecie non riconducibili alle categorie degli incarichi di collaborazione e consulenza, dandone adeguata motivazione.*

Il presente documento ha lo scopo di rendere trasparenti i criteri utilizzati dall'Ente scrivente al fine di individuare gli incarichi di collaborazione e di consulenza conferiti, differenziandoli dagli appalti di servizi.

Il Consorzio ritiene, infatti, di aderire all'interpretazione della Corte dei Conti (a titolo esemplificativo Deliberazione Corte dei Conti - sez. regionale di controllo per la Lombardia 15/2/2013 n. 51), secondo la quale, in linea generale, ai fini della distinzione delle due figure, l'interprete adotta due criteri: oggettivo (natura della prestazione) e soggettivo (soggetto giuridico destinatario della prestazione).

La consulenza (*rectius* la collaborazione autonoma) è assimilata al contratto d'opera intellettuale, artistica o artigiana, disciplinato dagli artt. 2222 e seguenti del codice civile, che è considerato una *species* del *genus* contratto di lavoro. Tale tipo negoziale ricomprende l'esecuzione di una prestazione frutto dell'elaborazione concettuale e professionale di un soggetto competente nello specifico settore di riferimento, senza vincolo di subordinazione e in condizioni di assoluta indipendenza. Nel contratto d'opera la prestazione richiesta può assumere tanto i connotati di un'obbligazione di mezzi (ad es. un parere, una valutazione o una stima peritale), quanto i caratteri dell'obbligazione di risultato (ad es. la realizzazione di uno spartito musicale, o di un'opera artistica di particolare pregio).

Nel contratto di appalto, l'esecutore si obbliga nei confronti del committente al compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro, con organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione in proprio del rischio di esecuzione della prestazione (art. 1655 c.c.).

Nell'appalto, oggetto della prestazione non potrà mai essere un'obbligazione di mezzi, ma sempre di risultato (Cfr. Consiglio di Stato, V sezione sent. n. 8/2009). Ne consegue che le norme in tema di appalto si palesano nelle ipotesi in cui il professionista si sia obbligato a strutturare una stabile organizzazione per l'esecuzione della prestazione, mentre la carenza di tale requisito derivante dall'unicità, dalla singolarità e

puntualità dell'incarico, nonché dalla determinatezza dell'arco temporale in cui si deve svolgere la prestazione professionale, inducono a qualificare la fattispecie quale contratto di prestazione d'opera e dunque quale consulenza e/o collaborazione autonoma. In entrambe le ipotesi di affidamento, la prestazione richiesta necessita di competenze tecniche per poter essere svolta, in possesso di soggetto qualificato e regolarmente iscritto nell'albo professionale. La prestazione, inoltre ha un oggetto delimitato e si risolve in un periodo di tempo ben definito.

Rientrano, pertanto, nel novero degli incarichi<sup>1</sup> le prestazioni che si sostanziano in:

- studio e soluzione di questioni inerenti all'attività dell'amministrazione committente;
- prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi;
- consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell'amministrazione;
- studi per l'elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi.

Non rientrano, invece:

- le prestazioni professionali consistenti in servizi o adempimenti obbligatori per legge, qualora non vi siano uffici o strutture interni all'amministrazione;
- la rappresentanza in giudizio e il patrocinio dell'amministrazione;
- gli appalti e le esternalizzazioni di servizi necessari per raggiungere gli scopi dell'amministrazione, in quanto manca, "in tali ipotesi, qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione".

Pertanto, qualora un incarico a un professionista esterno sia concretamente riconducibile alla nozione di consulenza, così come elaborata dalla Corte dei conti nella deliberazione n. 6/Contr/2005, certamente l'ente dovrà rispettare i presupposti e gli obblighi previsti per l'affidamento di detta tipologia d'incarichi.

Diversamente qualora l'incarico consista in un insieme articolato ed eterogeneo di prestazioni privo del requisito della temporaneità ovvero dell'eccezionalità delle esigenze da soddisfare, è possibile ricondurre il medesimo alla nozione di appalto di servizi e, dunque, ritenere applicabile la relativa disciplina, che, per servizi d'importo contenuto, consente modalità di affidamento più agevoli.

Tale linea interpretativa è confermata da ANAC, allorquando statuisce che:

**6.6 L'amministrazione è tenuta a pubblicare i dati di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013 relativamente ad un professionista a cui conferisce un incarico di difesa e rappresentanza dell'ente in giudizio ?**

*Nel caso in cui siano attribuiti ad un professionista uno o più incarichi per la difesa e la rappresentanza dell'ente in relazione a singole controversie, l'amministrazione affida incarichi di patrocinio legale che possono essere inquadrati come incarichi di consulenza e, pertanto, è tenuta, ai sensi dell'art. 15, cc. 1 e 2, del d.lgs. n. 33/2013, a pubblicare i relativi dati sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione*

---

<sup>1</sup> Si veda a tal proposito l'articolo "Incarichi professionali: consulenze o appalto di servizi?" di ALESSANDRO CAMARDA - Funzionario del Consiglio regionale del Veneto – in "diritto e pratica amministrativa" – Il Sole 24 ore – febbraio 2013

*trasparente”, sotto-sezione di primo livello “Consulenti e collaboratori”.*

*Qualora, invece, l'amministrazione affidi all'esterno la complessiva gestione del servizio di assistenza legale, ivi inclusa la difesa giudiziale, ha luogo una procedura di appalto di servizi. Pertanto, in virtù di quanto previsto dall'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013, dall'art. 1, c. 32, della l. n. 190/2012, nonché dal d.lgs. n. 163/2006, l'amministrazione appaltante deve pubblicare sul sito istituzionale le informazioni stabilite dalle norme richiamate all'interno della sezione “Amministrazione trasparente”, sotto-sezione di primo livello “Bandi di gara e contratti”.*