

Legge finanziaria 2008 sulle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale nella pubblica amministrazione.

Gabriele Gentilini
Gennaio 2008

La legge 244 del 21/12/2007, legge finanziaria per il 2008, contiene norme innovative in materia di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni.

Infatti con il comma 76 dell'art. 3 della predetta legge, viene introdotta una rilevante modifica nella disciplina per l'attribuzione degli incarichi di collaborazione nella pubblica amministrazione. Non è infatti più sufficiente una semplice competenza, sebbene altamente qualificata, ma è necessaria una non meglio precisata specializzazione universitaria. La nuova dizione, facendo riferimento ad un titolo di studio di grado elevato sembra mirata alla limitazione delle collaborazioni esterne alle qualifiche più elevate.

Il successivo comma 77 dispone che all'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«6-quater. Le disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-ter non si applicano ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144».

Il comma 78 conferma le disposizioni della finanziaria 2007 circa la riserva del 60% dei posti sui concorsi per tempo determinato negli anni 2007, 2008 e 2009 ai collaboratori coordinati e continuativi che hanno avuto un rapporto con le stesse amministrazioni, della durata complessiva di almeno un anno alla data del 29 settembre 2006.

Il successivo comma 79 sostituisce completamente l'art. 36 del d.lgs 165/2001 sulle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale del quale si riporta qui sotto un confronto tra l'ormai vecchio testo e quello nuovo.

Per contratti di lavoro flessibile previsti dal codice civile e dalle leggi sul lavoro nell'impresa privata si fa riferimento alle prestazioni d'opera, alle collaborazioni coordinate e continuative, ai contratti a termine, restando escluse altre forme di contratto disposte dalla legge 30/2003 e dal d.lgs 276/2003, non applicabili alla pubblica amministrazione.

In particolare secondo il nuovo comma 1 dell'articolo 36, l'utilizzo dei contratti flessibili nella P.A. si configura come una vera e propria eccezione legata ad esigenze di carattere temporaneo ed eccezionali e pertanto alla stagionalità e trimestralità, rispetto alla esclusività del contratto a tempo indeterminato come unica forma di assunzione. Inoltre tale disposizione innova anche rispetto all'attuale legge sul tempo determinato, ridefinendo e restringendo le causali del rapporto e riducendo la durata a soli tre mesi non rinnovabili.

Le esigenze temporanee ed eccezionali poste nella vecchia norma quale motivazione per la possibile stipulazione di contratti di lavoro flessibili, nella

nuova si pongono come eventuali cause per l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a sei mesi.

Peraltro viene stabilita una deroga al principio della non stipulabilità dei contratti di lavoro flessibile nel caso di sostituzioni delle lavoratrici in maternità ma peraltro solo limitatamente alle autonomie locali.

La nuova legge dispone inoltre una preclusione all'eventuale transito del lavoratore da una tipologia flessibile ad un'altra.

Non viene ribadito nella nuova norma di rango legislativo, così come era statuito nella precedente, il riferimento alla necessità di effettuare, prima di ricorrere all'utilizzo del lavoro flessibile, le procedure inerenti alla assegnazione anche temporanea di personale interno e all'opportunità di utilizzare la somministrazione di lavoro a termine ex d lgs 276/2003.

Il comma 4 prevede che le disposizioni limitative non possano essere derogate dalla contrattazione collettiva.

Nel comma 6 si ribadisce la dizione dell'articolo 36 vecchio testo, confermata con sentenza 27 marzo 2003 n° 89 dove la Corte Costituzionale ha affermato che la violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche non, come previsto invece nel diritto del lavoro nell'impresa privatistica, la sanzione della conversione in un rapporto a tempo indeterminato.

Quindi la violazione da parte della Pubblica Amministrazione delle norme che limitano l'uso dei contratti a termine, se accertata dal giudice, comporta il risarcimento del danno ma non l'assunzione a tempo indeterminato prevista per il lavoro privato.

Rilevante appare, altresì, la norma che dispone che le P.A. che violano l'art. 36 non potranno effettuare assunzioni ad alcun titolo nei 3 anni successivi alla violazione.

Sono disposte deroghe per gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno e che comunque abbiano una dotazione organica non superiore alle quindici unità. In tal caso possono avvalersi di forme contrattuali di lavoro flessibile, oltre che per le finalità di cui al comma 1 del citato art. 36, per la sostituzione di lavoratori assenti e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione.

Inoltre gli enti del Servizio sanitario nazionale, in relazione al personale medico, con esclusivo riferimento alle figure infungibili, al personale infermieristico ed al personale di supporto alle attività infermieristiche, possono avvalersi di forme contrattuali di lavoro flessibile, oltre che per le finalità di cui al comma 1 del richiamato art. 36, per la sostituzione di lavoratori assenti o cessati dal servizio limitatamente ai casi in cui ricorrano urgenti e indifferibili esigenze correlate alla erogazione dei livelli essenziali di assistenza, compatibilmente con i vincoli previsti in materia di contenimento della spesa di personale dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007).

Le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati con fondi dell'Unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate.

In particolare le università e gli enti di ricerca possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di finanziamento degli enti o del Fondo di finanziamento ordinario delle università. Gli enti del Servizio sanitario nazionale possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di progetti di ricerca finanziati con le modalità indicate nell'articolo 1, comma 565, lettera b), secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Art. 36. vecchio testo

1. Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, in applicazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230, dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, dall'articolo 3 del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall'articolo 16 del decreto legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina.

1-bis. Le amministrazioni possono attivare i contratti di cui al comma 1 solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivazione di contratti con le agenzie di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi.

1-ter. Le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

2. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave.

Art. 36. nuovo testo

- 1. Le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali. Il provvedimento di assunzione deve contenere l'indicazione del nominativo della persona da sostituire.*
- 2. In nessun caso è ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale.*
- 3. Le amministrazioni fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile.*
- 4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva.*
- 5. Le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.*
- 6. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. Le amministrazioni pubbliche che operano in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo non possono effettuare assunzioni ad alcun titolo per il triennio successivo alla suddetta violazione.*
- 7. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano agli uffici di cui all'articolo 14, comma 2, del presente decreto, nonché agli uffici di cui all'articolo 90 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Sono altresì esclusi i contratti relativi agli incarichi dirigenziali ed alla preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle amministrazioni pubbliche, ivi inclusi gli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144.*
- 7-bis. Per l'attuazione di programmi e progetti di tutela e valorizzazione delle aree marine protette di cui alle leggi 31 dicembre 1982, n. 979, e 6 dicembre 1991, n. 394, il parco nazionale dell'arcipelago della Maddalena, di cui alla legge 4 gennaio 1994, n. 10, e gli enti cui è delegata la gestione ai sensi dell'articolo 2, comma 37, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, e successive modificazioni, sono autorizzati, in deroga ad ogni diversa disposizione, ad assumere personale con contratto di lavoro a tempo determinato, della durata massima di due anni eventualmente rinnovabili, nel contingente complessivo stabilito con disposizione legislativa e ripartito tra gli enti interessati con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro*

dell'economia e delle finanze. In prima applicazione, il predetto contingente è fissato in centocinquanta unità di personale non dirigenziale alla cui copertura si provvede prioritariamente con trasformazione del rapporto di lavoro degli operatori attualmente utilizzati con contratti di lavoro flessibile.

8. Gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno e che comunque abbiano una dotazione organica non superiore alle quindici unità possono avvalersi di forme contrattuali di lavoro flessibile, oltre che per le finalità di cui al comma 1, per la sostituzione di lavoratori assenti e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione.

9. Gli enti del Servizio sanitario nazionale, in relazione al personale medico, con esclusivo riferimento alle figure infungibili, al personale infermieristico ed al personale di supporto alle attività infermieristiche, possono avvalersi di forme contrattuali di lavoro flessibile, oltre che per le finalità di cui al comma 1, per la sostituzione di lavoratori assenti o cessati dal servizio limitatamente ai casi in cui ricorrano urgenti e indifferibili esigenze correlate alla erogazione dei livelli essenziali di assistenza, compatibilmente con i vincoli previsti in materia di contenimento della spesa di personale dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

10. Le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati con fondi dell'Unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate. Le università e gli enti di ricerca possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di finanziamento degli enti o del Fondo di finanziamento ordinario delle università. Gli enti del Servizio sanitario nazionale possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di progetti di ricerca finanziati con le modalità indicate nell'articolo 1, comma 565, lettera b), secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. L'utilizzazione dei lavoratori, con i quali si sono stipulati i contratti di cui al presente comma, per fini diversi determina responsabilità amministrativa del dirigente e del responsabile del progetto. La violazione delle presenti disposizioni è causa di nullità del provvedimento».

Si allegano inoltre le seguenti circolari disciplinanti le materia degli incarichi nella pubblica amministrazione:

1. circolare Funzione Pubblica del 15/3/2005 avente ad oggetto: Disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per l'anno 2005) in materia di affidamento di incarichi di studio, di ricerca, di consulenza.
2. circolare della Presidenza Consiglio dei Ministri P.A.: circolare sulle collaborazioni coordinate e continuative Circolare n. 4/04;
3. Dipartimento della Funzione Pubblica ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni circolare n. 5/2006 avente ad oggetto: linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative.

Presidenza Consiglio dei Ministri

P.A.: circolare sulle collaborazioni coordinate e continuative

Circolare n. 4/04

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Segretariato generale
Roma
Alle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
Loro Sedi
Al Consiglio di Stato
Ufficio del Segretario generale
Roma
Alla Corte dei Conti
Ufficio del Segretario generale
Roma
All'Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del Segretario generale
Roma
Alle Agenzie
Loro Sedi
All'ARAN
Roma
Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Roma
Agli Enti pubblici non economici (tramite i Ministeri vigilanti)
Loro Sedi
Agli Enti pubblici
(ex art. 70 del D:Lgs n. 165/01)
Loro Sedi
Agli Enti di ricerca (tramite il Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca)
Roma
Alle Istituzioni universitarie (tramite il Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca)
Roma
e, p. c. Alla Conferenza dei Presidenti delle
Regioni
All'ANCI
All'UPI
Loro sedi

OGGETTO: Collaborazioni coordinate e continuative. Presupposti e limiti alla stipula dei contratti. Regime fiscale e previdenziale. Autonomia contrattuale.

1. PREMESSA

La pubblica amministrazione è stata, negli ultimi anni, protagonista di un processo di assimilazione all'impresa privata, pur nel riconoscimento della sostanziale differenza delle finalità perseguite, dal punto di vista delle logiche organizzative. Il mutamento della visione organizzativa dell'amministrazione ha comportato, da un lato, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei propri dipendenti e, dall'altro, l'attribuzione alla dirigenza di un ruolo diverso, con la conseguente assunzione dei poteri del privato datore di lavoro nella gestione delle risorse umane, per giungere, anche, all'esercizio di tali poteri nell'ambito organizzativo vero e proprio.

Da ciò derivano il potere e l'onere attribuiti ai dirigenti di attendere all'organizzazione dei propri uffici e delle risorse loro attribuite, secondo la previsione dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale prevede, al comma 2, che "Nell'ambito delle leggi e

degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro".

In questo contesto, si è sviluppato il ricorso alle tipologie lavorative cosiddette "flessibili" ed alle collaborazioni esterne ex articolo 2222 del codice civile, come previste dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e, per le amministrazioni locali, dall'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", anche al fine di rispondere agilmente a bisogni qualificati e temporanei senza per questo dover aumentare il numero del personale stabilmente in servizio.

L'attivazione di tali contratti non sempre è stata in linea con i principi dell'ordinamento e, in particolare, con quanto più volte dichiarato dalla giustizia contabile. La crescita del fenomeno e l'utilizzo improprio delle collaborazioni portano questa amministrazione ad intervenire con la presente direttiva, posto che già il legislatore in sede di legge finanziaria, art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, è intervenuto con disposizioni restrittive ai fini del contenimento della spesa (90% del triennio 1999-2001).

Per quanto concerne i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, si pongono all'attenzione delle amministrazioni diversi problemi relativi, in primo luogo, all'individuazione dei presupposti che legittimano il ricorso alla collaborazione, poi alla valutazione di eventuali tutele non previste dall'ordinamento che, però, possono essere introdotte nei singoli contratti in virtù dell'autonomia contrattuale attribuita ai contraenti e, in ultimo, alla corretta gestione degli adempimenti fiscali e previdenziali.

In relazione a quest'ultimo aspetto, è necessario ricordare come l'avvenuta assimilazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa al lavoro dipendente per gli aspetti fiscali, operata dall'articolo 34 della legge 21 novembre 2000, n. 342, che ha modificato il testo unico delle imposte sui redditi, e che si riverbera anche sugli aspetti previdenziali, non incide sulla qualificazione giuridica del rapporto.

Infine, è opportuno in tale sede richiamare la recente riforma del mercato del lavoro, attuata dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che ha introdotto la figura del lavoro a progetto con la finalità di arginare, nel settore privato, l'abuso delle attuali collaborazioni coordinate e continuative che per questa ragione andranno ricondotte alla modalità "a progetto" in ragione della autonomia del collaboratore.

Occorre, però, chiarire già adesso che il decreto legislativo citato, come già disposto dalla legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, ha sancito espressamente l'inapplicabilità delle disposizioni ivi contenute alle pubbliche amministrazioni ed al loro personale e, nell'articolo 86, comma 8, ha, inoltre, previsto che il Ministro per la funzione pubblica convochi le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per esaminare i profili di armonizzazione conseguenti alla entrata in vigore del decreto legislativo, anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi nella materia.

Si rappresenta con l'occasione che lo scorso 5 marzo si è dato corso all'avvio del processo di armonizzazione con un atto di indirizzo all'ARAN per la stipula di un contratto collettivo nazionale quadro.

2. PRESUPPOSTI

La ricognizione sulla necessità che le amministrazioni verifichino l'esistenza dei presupposti che legittimano il ricorso ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa scaturisce dalla considerazione che il ricorso a tali tipologie contrattuali è sensibilmente aumentato. Da elaborazioni effettuate dall'ARAN sui dati Si. Co. del Ministero dell'economia e delle finanze,

relativamente all'utilizzo degli istituti di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni, per il biennio 2000-2001, sono emerse indicazioni significative sull'andamento del fenomeno, che è caratterizzato da una sensibile crescita della spesa nel 2002, rispetto a quella già alta registrata nel 2001. L'ampiezza della variazione può essere solo parzialmente giustificata dalla specificità del settore e delle funzioni esercitate, mentre deve sollecitare tutte le amministrazioni ad una attenta riflessione sulle scelte organizzative finora poste in essere.

Dalla lettura delle disposizioni di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 165/2001 e all'art. 110, comma 6, del decreto legislativo 267/2000, si evidenzia la possibilità di ricorrere a rapporti di collaborazione solo per prestazioni di elevata professionalità, contraddistinte da una elevata autonomia nel loro svolgimento, tale da caratterizzarle quali prestazioni di lavoro autonomo.

Come ricordato in alcuni precedenti pareri dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, l'elemento dell'autonomia dovrà risultare prevalente, poiché in caso contrario sarebbero aggirate e violate le norme sull'accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso pubblico, in contrasto con i principi costituzionali (artt. 51 e 97 Costituzione), principi ribaditi dalla Corte Costituzionale in diverse decisioni, nonché il principio, anch'esso costituzionale, di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione). Tale connotazione del rapporto di collaborazione è stata ravvisata, in più occasioni, anche dalla Corte dei Conti, Sezione controllo enti, che già nella deliberazione n. 33 del 22 luglio 1994, aveva rappresentato la necessità di evitare che l'affidamento di incarichi a terzi si traducesse in forme atipiche di assunzione, con la conseguente elusione delle disposizioni sul reclutamento e delle norme in materia di contenimento della spesa.

L'affidamento dell'incarico a terzi potrà dunque avvenire solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione non sia in grado di far fronte ad una particolare e temporanea esigenza con le risorse professionali presenti in quel momento al suo interno. Al riguardo, soccorre nuovamente la consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti, la quale ha ribadito l'impossibilità di affidare, mediante rapporti di collaborazione, i medesimi compiti che sono svolti dai dipendenti dell'amministrazione, proprio al fine di evitare una duplicazione delle funzioni ed un aggravio di costi.

I principi guida elaborati dalla Corte e, da ultimo, espressamente richiamati dalla Sezione giurisdizionale per il Veneto, relativamente alla eventualità di un danno erariale per affidamento di consulenze e delle correlate responsabilità, possono essere così riassunti quali condizioni necessarie per il conferimento degli incarichi:

- rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione conferente;
- impossibilità per l'amministrazione conferente di procurarsi all'interno della propria organizzazione le figure professionali idonee allo svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico, da verificare attraverso una reale ricognizione;
- specifica indicazione delle modalità e dei criteri di svolgimento dell'incarico;
- temporaneità dell'incarico;
- proporzione fra compensi erogati all'incaricato e le utilità conseguite dall'amministrazione.

Inoltre, deve ritenersi che tali condizioni debbano tutte ricorrere perché l'incarico possa essere considerato conferito lecitamente e senza incorrere nell'ipotesi del danno erariale. Tale necessità, oltre a rispondere alla ratio delle norme prima richiamate, è stata affermata esplicitamente dalla stessa Corte.

Gli elementi individuati dalla Corte dovranno risultare dal contratto, infatti, in ossequio alla regola generale in virtù della quale i contratti stipulati con la pubblica amministrazione

debbono essere stipulati per iscritto, l'attribuzione di un incarico di collaborazione risulterà da atto scritto, nel quale saranno indicati l'oggetto della prestazione e la durata della collaborazione. Questa dovrà essere commisurata all'oggetto della prestazione e potrà essere determinata con precisione o per relationem.

E' ammissibile una proroga del contratto quando sia funzionale al raggiungimento dello scopo per il quale il contratto era stato posto in essere. Al riguardo, si ricorda che non si tratta di una proroga ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, in quanto la fattispecie rientra nell'ambito del lavoro autonomo e non subordinato. Al contrario, una successione indiscriminata e non giustificata di proroghe o di rinnovi sarebbe evidentemente illegittima.

La necessità di ricorrere ad un incarico di collaborazione esterna, e nello specifico di collaborazione coordinata e continuativa, deve costituire, dunque, un rimedio eccezionale per far fronte ad esigenze peculiari per le quali l'amministrazione necessita dell'apporto di apposite competenze professionali. Infatti, diversamente, l'ordinamento ha fornito alle amministrazioni gli strumenti con i quali far fronte ad esigenze organizzative che esulino da tale eccezionalità e costituiscano, invece, delle necessità costanti. Infatti, queste sono obbligate ad individuare i fabbisogni duraturi o frequenti nell'ambito di provvedimenti di analisi e programmazione triennale dei fabbisogni, nonché tramite l'aggiornamento periodico dei profili professionali in relazione ai mutamenti istituzionali e ai nuovi fabbisogni quando vengano ad assumere un carattere permanente. Tale necessità emerge anche dalle indicazioni della Corte dei Conti che ha avuto modo di sottolineare come la proroga del rapporto di incarico a personale esterno debba essere considerata una fattispecie assolutamente eccezionale.

Può essere utile, infine, nell'ambito della ricognizione delle professionalità esistenti all'interno dell'amministrazione, verificare la possibilità e la convenienza di formare o aggiornare personale interno sottoutilizzato o da riconvertire, in attuazione del principio guida che discende dalle finalità indicate dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n.165/01 e, in particolare, per "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane".

Pertanto, le procedure previste dai processi di progressione economica orizzontale e le procedure concorsuali attinenti le progressioni verticali dovranno tenere conto dei nuovi fabbisogni di professionalità che assumano le caratteristiche della permanenza e necessità.

3. OGGETTO DELL'INCARICO

Una particolare attenzione debbono porre le amministrazioni nell'individuare l'oggetto dell'incarico di collaborazione, ossia il contenuto della prestazione.

Pertanto, volendo con più precisione cercare di circoscrivere il campo delle attività che possono essere affidate ad esterni, si deve partire dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, il quale si riferisce "ad esperti di provata competenza", per giungere alla considerazione che deve trattarsi di prestazioni di elevata professionalità, quindi di prestazioni d'opera intellettuale da affidarsi, ad esempio, ma non solo, a coloro che esercitano un'attività per la quale è richiesta una abilitazione all'esercizio della professione e l'iscrizione in appositi albi, oppure di prestazioni di altro tipo non reperibili nel settore pubblico.

Deve, poi, sottolinearsi come il rapporto di collaborazione, caratterizzandosi per l'assenza di un vincolo di subordinazione fra committente e prestatore d'opera e, quindi, nel senso dell'autonomia, impedisce che con tale strumento siano affidati i compiti di gestione e di rappresentanza, che costituiscono le attribuzioni tipiche dei funzionari e dei dirigenti della pubblica amministrazione, i quali sono, invece, in rapporto di subordinazione con il datore di lavoro-amministrazione e, pertanto, agiscono secondo gli indirizzi impartiti e gli obiettivi assegnati, rispondendo del loro operato "secondo le leggi penali, civili e amministrative" (art. 28 Costituzione), laddove nel caso dell'inadempimento contrattuale del collaboratore la sola conseguenza possibile sarà il recesso del committente secondo le norme generali (articoli 1453, 2227 e 2237 c.c.).

Ad esempio, poiché il collaboratore coordinato e continuativo difetta del requisito indispensabile dell'incardinazione, in mancanza di una eventuale ed espressa procura, non potrà mai agire per conto dell'Amministrazione. Infatti, l'art. 417 bis c.p.c. conferisce la rappresentanza in giudizio ex lege delle pubbliche amministrazioni nelle controversie di pubblico impiego ai soli "dipendenti" delle amministrazioni e, cioè, a tutti coloro legati da un vincolo di subordinazione ed incardinati nell'amministrazione da difendere. Pertanto, il soggetto esterno all'amministrazione agirebbe quale falsus procurator (per quanto riguarda la disciplina civilistica, cfr. artt. 1398 e 1399 c.c.).

Occorre ricordare, inoltre, come l'attribuzione di un incarico di collaborazione, al di fuori delle condizioni indicate dalla Corte dei Conti e delle fattispecie ora ricordate, comporti una serie di conseguenze a carico del dirigente che ne è responsabile. Infatti, costui potrebbe essere chiamato a rispondere, oltre che per l'eventuale responsabilità per danno erariale, anche per i profili attinenti alla responsabilità amministrativa, nonché in sede civile qualora l'incarico abbia dissimulato un rapporto di lavoro dipendente, poiché l'ordinamento prevede la tutela risarcitoria nei limiti di cui all'art. 2126 c.c.

4. ELEMENTI CARATTERISTICI DEL RAPPORTO

Come noto, il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa non trova una definizione specifica nel codice civile. La principale fonte normativa che soccorre in materia di collaborazioni coordinate e continuative è l'art. 409, c. 3, del codice di procedura civile, il quale ha esteso la disciplina delle controversie individuali di lavoro ai rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale, nonché ad altri rapporti di collaborazione "che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata e prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato...".

Da tale norma ha preso spunto il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul c.d. lavoro parasubordinato e sulla sua definizione come categoria dotata di una propria autonomia concettuale rispetto alla classica dicotomia lavoro autonomo / lavoro subordinato. La stessa espressione "parasubordinazione" utilizzata dal legislatore, infatti, implica senza dubbio una affinità con il lavoro subordinato dal punto di vista socio-economico (sostanziale dipendenza dal datore di lavoro).

Peraltro, una lettura sistematica delle fonti normative citate non può che ricondurre anche i rapporti di c.d. parasubordinazione al campo del lavoro autonomo, pur con tutte le peculiarità via via espressamente enucleate dallo stesso legislatore. Ed invero, l'art. 409, c.3, c.p.c. colloca i rapporti di "collaborazione" nettamente al di fuori dello schema tipico del lavoro subordinato ex art. 2094 c.c., tant'è che la giurisprudenza di legittimità è orientata ad attribuire rilevanza meramente processuale alla categoria della parasubordinazione, nel senso della esclusiva automatica applicabilità delle sole norme dettate per il lavoro subordinato in materia di competenza e di rito (ivi, ovviamente, compreso l'art. 429, 3 c., c.p.c.), e con esclusione delle norme sostanziali che disciplinano il rapporto di lavoro subordinato (si veda Cass. n. 2426/95, n. 1459/97 e, da ultimo, Cass. n. 5941/2004, in tema di inapplicabilità dell'art. 2126 c.c. alle prestazioni svolte in situazioni di autonomia, sia pure aventi le caratteristiche della parasubordinazione, potendo il lavoratore autonomo avvalersi unicamente dell'azione per indebito arricchimento).

Venendo all'esame degli elementi caratteristici del rapporto, l'art. 409, c.3, del c.p.c. individua i tre aspetti peculiari che caratterizzano il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa che, in sintesi, possono così evidenziarsi:

- continuità, in contrapposizione alla occasionalità, quale prestazione che si protrae nel tempo e la cui durata deve essere definita in sede negoziale;

- coordinazione, che, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, è costituita dal vincolo funzionale tra l'opera del collaboratore e l'attività del committente e comporta una stretta connessione con le finalità di quest'ultimo;

- prestazione prevalentemente personale, in virtù della quale il ricorso a propri collaboratori risulta decisamente limitato.

Ai fini della presente nota, rileva anche la definizione normativa contenuta nell'art. 50, lett.c-bis, del Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, quando indica la prestazione di collaborazione coordinata e continuativa, nella specie: "A favore di un determinato soggetto, nel quadro di un rapporto unitario, con retribuzione periodica prestabilita".

Il vero criterio distintivo del rapporto di lavoro in esame può essere individuato nella mancanza del vincolo di subordinazione, come risulta invece disciplinato negli articoli 2094, 2086 e 2104 del codice civile. In tali disposizioni, la dipendenza del lavoratore subordinato dal proprio datore di lavoro ed il potere direttivo di questi assumono un ruolo primario. Le norme fanno espresso riferimento ad una subordinazione gerarchica che, per sua natura, rappresenta un vincolo strettamente personale che si riflette, nella normalità dei casi, in una limitazione della sfera di azione del lavoratore. Si tratta, quindi, di una limitazione al potere decisionale, organizzativo, di scelta, etc., del lavoratore subordinato in ordine all'attività dallo stesso svolta nell'ambito della realtà operativa in cui è inserito, che si manifesta attraverso le imposizioni fissate nell'esercizio del proprio potere direttivo dal datore di lavoro che riguardano diversi aspetti della prestazione lavorativa: determinazione dell'orario di lavoro, modalità di esecuzione della prestazione, controllo del rispetto delle regole impartite, comminazione di sanzioni disciplinari, etc., individuando concretamente i compiti e rendendoli, pertanto, esigibili.

In assenza di tali dirimenti criteri, si sarà in presenza di una prestazione lavorativa il cui titolare presta la propria opera senza vincolo di subordinazione. Ciò significa che il collaboratore non deve essere in alcun modo limitato nel proprio potere decisionale in ordine alla esecuzione del servizio prestato, sebbene il committente non possa essere totalmente estromesso da qualsiasi scelta che riguardi l'esecuzione dell'opera o del servizio pattuito potendo, invece, verificare e controllare le modalità di esecuzione delle attività affidate, al solo fine di valutare la rispondenza del risultato con quanto richiesto e la sua funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati.

Tale attività non deve essere trascurata perché attiene alla verifica dei risultati che debbono essere conseguiti ed alla valutazione sull'utilità della collaborazione.

Sulla natura dei rapporti, se di lavoro autonomo o subordinato, soccorre anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale, partendo dalla considerazione che il solo nomen iuris, quale esplicitazione del principio dell'affidamento delle parti, non consente di identificare completamente la natura della prestazione, è giunta a fornire indicazioni concrete per l'individuazione della natura subordinata della prestazione.

A ciò occorre, inoltre, aggiungere il fatto che il potere di coordinazione può variare di intensità, non potendo essere il medesimo per prestazioni diverse, al punto da doverne chiarire, di volta in volta, il contenuto.

Per quanto concerne, infine, la distinzione fra collaborazione coordinata e continuativa e prestazione occasionale è opportuno dare un'interpretazione sistematica dell'articolo 61 del predetto decreto legislativo 276/2003, al fine di individuare con precisione quest'ultima fattispecie. La circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (n. 1 dell'8 gennaio 2004) conferma come l'articolo 61 del decreto legislativo 276/2003 non è intervenuto sulla disciplina dettata dagli articoli 2222 e seguenti del codice civile, né "sostituisce e/o modifica l'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile, bensì individua, per l'ambito di applicazione del decreto, e nello specifico, della medesima disposizione, le modalità di svolgimento della

prestazione del collaboratore, utile ai fini della qualificazione della fattispecie nel senso della autonomia o della subordinazione".

Pertanto, il lavoro a progetto si caratterizza come un rapporto di lavoro peculiare rispetto allo schema tipico del lavoro autonomo, caratterizzato dal potere di coordinamento del committente, pur rimanendo al di fuori della cornice dell'articolo 2094 c.c.

L'articolo 61, inoltre, limita la propria disciplina alla fattispecie individuata dall'articolo 409, c. 3 c.p.c., stabilendo che questi rapporti dovranno essere ricondotti alle diverse ipotesi del lavoro subordinato o del lavoro a progetto, salvo il caso in cui non ci si trovi nella fattispecie della prestazione meramente occasionale introducendo un dato quantitativo di identificazione relativo al numero di giornate lavorative presso lo stesso committente e all'entità del compenso percepito nell'anno. Tale disposizione produce, dunque, effetti sotto il profilo probatorio, poiché superati tali limiti il datore di lavoro dovrà, eventualmente, dimostrare che la prestazione resa era riconducibile alla categoria del lavoro autonomo in quanto mancavano i requisiti della continuità o personalità o inserimento funzionale ecc.. In altri termini, qualora un prestatore d'opera superi i limiti individuati al comma 2 del citato articolo 61 non necessariamente vedrà inquadrato il proprio rapporto di lavoro quale lavoro a progetto, o, in assenza degli elementi essenziali di tale schema contrattuale, quale lavoro subordinato, poiché invece potrebbe avere reso una o più prestazioni d'opera ai sensi dell'articolo 2222 c.c. e seguenti, oppure una prestazione di lavoro occasionale, la quale, pur rientrando nella categoria del lavoro autonomo (art. 2222 e seguenti c.c.) costituisce fattispecie diversa dalla prestazione professionale o dall'esercizio di un'arte o dalla collaborazione coordinata e continuativa.

Essa si caratterizza per la occasionalità e saltuarietà, tali che il compenso che ne deriva non può essere considerato la forma principale di reddito. Infatti, il testo unico delle imposte sul reddito (art. 81, lettera l), D.P.R. 917/86) definisce i redditi occasionali quali quelli "derivanti da attività di lavoro autonomo non esercitata abitualmente". La prestazione non viene effettuata, dunque, in maniera continuativa e l'attività del prestatore non si coordina con i fini del committente. Pertanto, gli unici elementi in comune con la collaborazione coordinata e continuativa possono essere considerati l'assenza del vincolo di subordinazione e la libertà di organizzare la prestazione fuori da vincoli di orario.

Sempre in relazione all'articolo 61 ed alla fattispecie del lavoro a progetto, vale la riflessione che il legislatore ha voluto sottolineare come l'utilizzo di tali tipologie di prestazione debba essere agganciato al contesto organizzativo tipico delle aziende, in quanto la collaborazione deve inserirsi in specifici progetti, coincidere con essi o svolgersi al loro interno. Deve però aggiungersi che anche le pubbliche amministrazioni sono profondamente orientate da logiche programmatiche, finalizzate al controllo delle attività ed alla valutazione dei risultati, pertanto l'utilizzo delle collaborazioni esterne dovrebbe già naturalmente inserirsi nell'ambito di attività oggetto dell'indirizzo politico-amministrativo che trovano logica attuazione attraverso la definizione di obiettivi strategici ed obiettivi operativi. Pertanto, anche alla luce dei principi contenuti nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, in materia di controllo, la motivazione che sottende l'attivazione della collaborazione dovrebbe far riferimento a programmi, progetti o fasi di essi.

Infine, anche per gli altri aspetti disciplinati nel citato articolo 61, va comunque ricordato come tali disposizioni non si applichino alle pubbliche amministrazioni ed al personale da esse dipendente, stante l'espressa e puntuale esclusione operata dall'art.1, c. 2, del decreto n. 276/2003.

5. CONNOTAZIONE PARTICOLARE RISPETTO AL LAVORO SUBORDINATO

Rispetto alla distinzione fra rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e rapporto di lavoro subordinato, oltre agli elementi già richiamati dell'assenza del vincolo di subordinazione e dell'autonomia nell'eseguire la prestazione, è opportuno ricordare come non sia possibile applicare automaticamente gli istituti tipici del lavoro subordinato.

In primo luogo, non è possibile considerare un obbligo di prestazione oraria e il relativo controllo delle presenze. Se è pur vero che potrebbe essere necessario un inserimento del collaboratore nell'organizzazione del committente, poiché debbono essere garantiti uno o più risultati continuativi che si integrino in tale organizzazione, ciò dovrà comunque avvenire in presenza di una gestione autonoma del tempo di lavoro da parte del collaboratore. In altri termini, l'attività del collaboratore può anche svolgersi in un luogo diverso da quello nel quale opera l'organizzazione che fa capo al committente, venendo questi in contatto con l'organizzazione solo nei tempi utili allo svolgimento della sua collaborazione. Da ciò deriva che al collaboratore non può essere richiesta alcuna attestazione della propria presenza nei luoghi nei quali si svolge l'attività del committente. Infatti, il collaboratore non entra a far parte dell'organizzazione del committente e, nel caso in cui il committente sia una pubblica amministrazione, questi non può in alcun modo essere considerato un suo dipendente.

Dalle considerazioni appena svolte deriva, quindi, l'impossibilità di attribuire giorni di ferie, trattandosi di un istituto tipicizzato nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato. Emerge, da ciò, anche l'impossibilità, per il committente, di scegliere o programmare il periodo di riposo in maniera unilaterale, sebbene, a tal riguardo, nella convenzione di collaborazione potrebbe essere inserita la possibilità di sospendere la prestazione per un determinato periodo di tempo, soprattutto laddove il collaboratore utilizzi, per lo svolgimento della propria attività, le strutture, gli impianti e gli strumenti del committente, tanto nel rispetto del vincolo di non subordinazione, quanto nell'osservanza del principio di coordinamento con l'attività, gli obiettivi e l'organizzazione del committente.

Anche per quanto concerne l'attribuzione dei buoni pasto, le considerazioni già svolte debbono indurre ad una esclusione dei collaboratori coordinati e continuativi dalla titolarità di tale diritto. Come noto, l'erogazione di buoni pasto spetta al personale contrattualizzato dipendente della pubblica amministrazione a fronte di un orario di lavoro articolato sui cinque giorni lavorativi ed in assenza di un servizio mensa o altro servizio sostitutivo presso la sede lavorativa (si veda l'articolo 2, comma 11, della legge 28 dicembre 1995, n. 550, legge finanziaria 1996). Potrà, invece, essere previsto nel contratto un apposito rimborso spese, in quanto istituto tipico nei rapporti di lavoro autonomo, qualora ne ricorrano i presupposti.

Per quanto concerne le trasferte, l'assimilazione del collaboratore coordinato e continuativo operata dal Testo unico delle imposte sui redditi (sulla non estensione di tali effetti rispetto agli istituti tipici del lavoro subordinato si rinvia al paragrafo n. 7 della presente circolare relativo al trattamento fiscale) al lavoratore dipendente determina l'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2001, delle regole sui rimborsi analitici valide per la generalità dei lavoratori dipendenti. La circolare ministeriale n. 207 del 16 novembre 2000 del Ministero delle finanze, dispone che "sarà applicabile anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa la disciplina delle trasferte contenuta nell'articolo 51, comma 5 del TUIR, in ordine ai limiti oltre i quali le indennità di trasferta concorrono a formare reddito imponibile.....".

Riguardo l'ambito territoriale della trasferta, dal 1 gennaio 2001, si fa riferimento alla sede di lavoro del committente, se questa è chiaramente identificabile dal contratto, o al domicilio fiscale del collaboratore, se non è possibile individuare in modo chiaro la sede di lavoro.

Tale posizione è confermata anche dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 58/E del 18 giugno 2001, laddove si afferma che: "La sede di lavoro è quella che risulta dal contratto. Di norma la sede di lavoro coincide con una delle sedi del datore di lavoro.....nei casi in cui non è possibile individuare puntualmente la sede di lavoro né identificare tale sede con quella della società (committente) è possibile far riferimento, ai fini dell'applicazione del comma 5 dell'articolo 51 del TUIR, al domicilio fiscale del collaboratore".

Dall'analisi dell'articolo 51, comma 5, del Testo unico delle imposte sui redditi, le principali regole per la gestione dell'istituto della trasferta e dei rimborsi spese possono essere così riassunte:

1. trasferta fuori dal territorio del comune:

- l'indennità erogata in modo forfetario non concorre a formare il reddito nella misura massima giornaliera di € 46.48 (o € 77.47 in caso di trasferta all'estero), cosiddetto rimborso spese con il metodo forfetario;

- il limite di esenzione di cui sopra è ridotto di un terzo nel caso in cui sono rimborsate: le spese di vitto o le spese di alloggio oppure il vitto o l'alloggio siano forniti gratuitamente; se le spese di vitto e alloggio sono rimborsate entrambe, allora il limite di esenzione si riduce di 2/3; nessuna riduzione deve essere operata nel caso in cui manchi il pernottamento per il fatto che la trasferta sia inferiore alle 24 ore. Rimane naturalmente l'obbligo di ridurre di 1/3 la quota di esenzione nel caso in cui il vitto sia fornito gratuitamente o rimborsato (metodo rimborso misto);

- il rimborso delle spese documentate per vitto, alloggio, viaggio e trasporto, non concorrono a formare il reddito indipendentemente dall'ammontare (metodo rimborso a piè di lista o analitico);

- in alternativa, le altre spese rimborsate, anche non documentabili, non concorrono alla formazione del reddito, nel limite di € 15.49 al giorno (€ 25.82 per le trasferte all'estero);

2. trasferta nell'ambito del comune:

- le indennità o i rimborsi per le trasferte nell'ambito del comune concorrono a formare il reddito (fiscale e previdenziale), ad eccezione dei rimborsi spese di trasporto comprovabili con idonea documentazione proveniente dal vettore (biglietti dell'autobus, ricevuta taxi, ecc..). E' interamente assoggettato a tassazione l'eventuale rimborso delle spese di trasporto effettuato attraverso la corresponsione di un'indennità chilometrica, in quanto manca la documentazione proveniente dal vettore.

6. AUTONOMIA CONTRATTUALE

La non applicabilità alle "co.co.co" nel settore pubblico della riforma del lavoro, di cui al decreto legislativo 276/2003, pone due interrogativi di fondo: che tipo di tutela hanno oggi i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con la pubblica amministrazione e quale sia il percorso giuridico attuabile per giungere a quella "armonizzazione" degli istituti necessaria e conseguente alla riforma del lavoro di cui al decreto legislativo citato (art. 86, comma 8).

Con riferimento al primo punto, va ribadito in questa sede che, anche con riferimento ai c.d. "co.co.co.", la norma generale di cui al secondo comma dell'art. 36 del decreto legislativo 165/2001 impedisce a priori (indipendentemente dall'applicabilità senz'altro da escludersi del decreto legislativo 276/2003 alla pubblica amministrazione) l'operatività di qualsivoglia meccanismo di automatica conversione del rapporto in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, come invece stabilito per il settore privato dall'art. 69 decreto legislativo 276/2003. L'art. 36 citato, infatti, stabilisce che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni.

Ogni dubbio di incostituzionalità di detta disciplina che potrebbe sorgere sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione (diseguaglianza tra lavoratori privati e pubblici e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione) è stato definitivamente superato dalla Corte Costituzionale che, giudicando sulla costituzionalità dell'art. 36 cit. con riferimento alla analoga disciplina dei contratti a termine e della possibilità della loro conversione, in caso di stipulazione al di fuori dei presupposti e limiti di legge, in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ha ritenuto infondata la questione

ritenendo che, anche dopo l'intervenuta privatizzazione del rapporto di impiego dei pubblici dipendenti, permangono differenze tra il rapporto di pubblico impiego e quello di lavoro privato; in primis in materia di instaurazione del rapporto di lavoro pubblico, la cui disciplina è improntata al principio fondamentale, totalmente estraneo al rapporto di lavoro privato, dell'accesso mediante concorso, enunciato dall'art. 97, comma 3, Costituzione, principio posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 27 marzo 2003, n. 89).

Pertanto, anche con riferimento alla disciplina dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione dei lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni (quale sarebbe l'automatica conversione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato) conseguenze diverse rispetto a quelle operanti nel settore privato risulta pienamente giustificata dalla disomogeneità delle situazioni lavorative dedotte.

In conclusione, la tutela attualmente accordabile al collaboratore delle amministrazioni pubbliche, nel caso di stipulazione del contratto al di fuori dei presupposti di legge, non potrà mai determinarsi la conversione in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma potrà estrinsecarsi esclusivamente in forma risarcitoria e cioè nei limiti di cui all'art. 2126 c.c. (e solo qualora il contratto di collaborazione abbia la sostanza del rapporto di lavoro subordinato, con conseguente diritto del lavoratore a tutte le differenze retributive e alla ricostruzione della posizione contributiva e previdenziale). In tal caso, si potrebbe certamente configurare una responsabilità amministrativa del dirigente che ha stipulato il contratto di co.co.co. illegittimo, con addebito del danno erariale verificatosi.

Sulla configurabilità in concreto di una siffatta responsabilità si rileva che:

- per quanto riguarda la condotta del dirigente, è principio ormai consolidato che l'attribuzione ad esterni di incarichi rientranti nell'ordinaria attività dell'ente e senza la preventiva individuazione delle specifiche (e temporanee) finalità da perseguire costituisca comportamento perseguibile ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa (cfr., ex plurimis, Corte Conti Sez. Puglia n. 244 del 21.3.2003);

- con riferimento al dolo o alla colpa grave (art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), la consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti (come già richiamata all'inizio) pone un limite netto e preciso alla utilizzabilità di incarichi di consulenza e collaborazione esterna, per cui non potrà certamente parlarsi di "errore professionale scusabile" (si veda Corte Conti, sez. Terza n. 24 del 28.1.2003, che ritiene la sussistenza di colpa di rilevante gravità da parte degli amministratori quando si tratta di incarichi concernenti l'assolvimento di normali compiti amministrativi; si veda, inoltre, Corte Conti sez. Lazio n. 2137 del 21.10.2003, che limita l'ammissibilità del ricorso ad incarichi esterni in caso di "necessità straordinarie che esulano dalle ordinarie conoscenze dell'ufficio" e di "manifesta insufficienza delle risorse interne a soddisfare la specifica esigenza");

- maggiori problemi sorgono con riferimento alla sussistenza o meno del danno erariale ed alla sua quantificazione, dal momento che, utilizzando parametri prettamente civilistici, si potrebbe sostenere che, comunque, le somme dovute al collaboratore ex art.2126 c.c. (e cioè a fronte della provata illegittimità del contratto di co.co.co. perché si sostanzia, nei fatti, in un rapporto di lavoro subordinato vero e proprio) sono il corrispettivo di una attività lavorativa prestata in favore dell'ente, il quale se ne è comunque avvantaggiato. L'art. 1 bis della legge 14 gennaio 1994, n. 20, infatti, stabilisce che nel giudizio di responsabilità, oltre al potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione. Va però detto come la Corte dei Conti abbia sempre affermato che nei rapporti pubblicistici il parametro di valutazione della c.d. "utilità gestoria" non può essere automaticamente equiparato a quello meramente civilistico, ma deve tenere conto dei parametri fissati dalla legge a tutela dei preminenti interessi pubblici); conseguentemente non è configurabile un arricchimento

dell'ente - da opporre in compensazione - in relazione a prestazioni lavorative effettuate in posizioni di status contra legem (cfr. Corte Conti sez. II 5.7.2002 n.225 e 226; Corte Conti sez. Abruzzo 3.4.2003 n.162; si veda anche Corte Conti sez. Toscana 5.12.2002 n.929/rel, in cui viene ritenuta la non perseguibilità - ai fini della responsabilità amministrativa - dell'affidamento di un incarico di co.co.co. di comandante di corpo di polizia municipale a soggetto sprovvisto del titolo di studio per accedere a tale qualifica, sulla base della sinallagmaticità delle prestazioni erogate dall'amministrazione, dal momento che la specifica e prolungata esperienza del lavoratore andava a supplire la carenza del titolo di studio). Anche in tale caso (in cui c'è un apparente contrasto con le massime prima riportate), dunque, la Corte non ha valutato tout court il vantaggio economico dell'attività lavorativa svolta, ma lo ha fatto solo in quanto ha "salvato" a monte il contratto di co.co.co., ritenendo, come si è visto, superabile il profilo di illegittimità della carenza del titolo di studio.

In conclusione, la posizione dei collaboratori coordinati e continuativi delle amministrazioni pubbliche è senz'altro più debole rispetto al settore privato, dove il decreto legislativo 276/2003 impone oggi condizioni di stipulazione assai più rigorose (prima fra tutte, la necessità di un progetto connesso all'incarico) e prevede il meccanismo (anche sanzionatorio per il datore di lavoro) della conversione automatica in rapporto subordinato a tempo determinato sin dalla data della stipulazione del contratto.

L'amministrazione, tuttavia, sia in virtù della propria funzione volta alla realizzazione di interessi pubblici, sia in virtù dell'esplicito richiamo del legislatore (che nell'art. 86, comma 8, decreto legislativo 276/2003, demanda al Ministro per la Funzione pubblica il compito di esaminare a livello collettivo le modalità di attuazione -"armonizzazione"- delle novità della riforma con riferimento alla pubblica amministrazione) appare comunque tenuta, anche con riferimento alla disciplina dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, ad adottare criteri che impediscano un uso elusivo e distorto di tale forma contrattuale.

Senz'altro utile potrà essere una specifica ed analitica indicazione dei criteri da seguire anche in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 276/2003 e delle linee guida che emergono dalla copiosa giurisprudenza della Corte dei Conti in materia dalle Amministrazioni che vogliono utilizzare contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Non potrà, invece, l'autonomia collettiva prevedere in linea di principio meccanismi di automatica conversione a sanatoria di situazioni pregresse o comunque verificabili, vigendo i limiti costituzionali nell'accesso per pubblico concorso, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione sopra enunciati. Una clausola contrattuale di questo tenore sarebbe, infatti, nulla per violazione di norme imperative di legge ex art.1418 c.c. nonché per quanto previsto all'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo 165/01.

7. ADEMPIMENTI CONSEGUENTI ALLA STIPULA DI CONTRATTI DI COLLABORAZIONE COORDINATA E CONTINUATIVA

Le pubbliche amministrazioni che conferiscono incarichi di lavoro autonomo da svolgersi in forma coordinata e continuativa sono tenute, al pari dei committenti privati, agli adempimenti di natura fiscale, previdenziale ed assicurativi previsti dalle rispettive discipline di settore.

Sono tenute, inoltre, in caso di instaurazione di rapporti di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, a dare comunicazione contestuale al centro territoriale competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro. In tale comunicazione sono indicati i dati anagrafici del lavoratore, la data di stipula e di cessazione del contratto, la tipologia contrattuale, nonché il trattamento economico e normativo, secondo le disposizioni contenute nel comma 2 del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, come sostituito dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297. Riguardo alle richiamate modalità della comunicazione, si dovrà fare riferimento alle indicazioni che saranno a tal fine fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

7.1 TRATTAMENTO FISCALE

Come noto, l'articolo 34 della legge 21 novembre 2000, n. 342, collegato fiscale alla legge finanziaria per l'anno 2000, ha aggiunto all'articolo 47 del testo unico delle imposte sui redditi, decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, la lettera c-bis, operando così la trasformazione dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa da redditi da lavoro autonomo a redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente. Attualmente, a seguito del riordino del testo operato dal decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344, la disciplina dei redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente è rinvenibile all'articolo 50 del Testo unico delle imposte sui redditi.

Riguardo al nuovo regime, occorre, in primo luogo, ricordare come le modifiche riguardino il solo profilo fiscale senza incidere sulla disciplina del rapporto contrattuale.

La nuova qualificazione fiscale comporta, da un lato, la cessazione della ritenuta fissa del 20% a titolo d'acconto dell'IRPEF e, dall'altro, il calcolo di una ritenuta operata sulla base delle aliquote progressive per scaglioni di reddito, contenute nell'articolo 11 del Testo unico delle imposte sui redditi, all'atto del pagamento del compenso. Ne discende, in sede di determinazione dell'imponibile fiscale, la non concorrenza dei contributi previdenziali (comma 2, articolo 51 del TUIR) e l'abbandono della deduzione forfetaria del 5 o 6 per cento; mentre, in sede di tassazione del reddito, si avrà l'applicazione degli scaglioni e delle aliquote IRPEF valide per i redditi di lavoro dipendente e l'applicazione delle detrazioni previste dagli articoli 13 e 14 del Testo unico delle imposte sui redditi, nonché delle deduzioni previste, dalla legge finanziaria per l'anno 2003, all'articolo 10-bis (ora articolo 11).

Sempre relativamente all'aspetto fiscale, occorre ricordare come non si possano considerare rientranti nella fattispecie della collaborazione coordinata e continuativa le prestazioni tipiche di lavoro dipendente o quelle relative all'esercizio di una professione. Infatti, in quest'ultimo caso, laddove la prestazione sia riconducibile ad attività per le quali necessitano conoscenze tecnico-giuridiche che le facciano rientrare nell'esercizio di attività di lavoro autonomo esercitata abitualmente, i compensi così percepiti saranno soggetti alla disciplina fiscale relativa ai redditi da lavoro autonomo.

7.2 TUTELA PREVIDENZIALE

La legge di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335, ha disposto, all'articolo 2, comma 26, l'iscrizione in una apposita gestione separata presso l'INPS dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con la finalità di estendere, fra gli altri, anche a tali soggetti l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.

Il contributo, inizialmente dovuto nella misura stabilita dal comma 29 dell'articolo 2 della legge 335/95, è stato successivamente rideterminato come indicato dall'articolo 51 della legge 23 dicembre 1999, n. 448, che ha modificato il comma 16 dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Il contributo continua, invece, ad essere determinato nella misura del 10% per coloro che siano iscritti ad altra gestione pensionistica obbligatoria o che siano pensionati. Attualmente, con la circolare INPS n. 56/2004, l'aliquota contributiva per l'anno 2004, appunto, è stabilita in 17,80% sino al limite di € 37.883,00 e al 18,80% per la quota eccedente sino al massimale di € 82.401,00. L'aliquota prevista e quella aggiuntiva seguono sempre la ripartizione tra committente e collaboratore di 2/3 e 1/3, così come previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto Ministeriale n. 281/1996, "Regolamento recante modalità e termini per il versamento del contributo previsto dall'articolo 2, comma 30, della legge 8 Agosto 1995, n. 335". Il committente è tenuto a versare il contributo dovuto anche per la parte che resta a carico del collaboratore, attraverso i modelli e le scadenze previste.

Sempre per effetto delle disposizioni del comma 29, il contributo si applica sul reddito delle attività determinato con i medesimi criteri utilizzati ai fini dell'imposta sul reddito delle persone

fisiche e, pertanto, il contributo previdenziale viene calcolato sul valore lordo del compenso, al fine di far coincidere la base imponibile previdenziale con la base imponibile IRPEF (Circolare INPS n. 32 del 7 febbraio 2001).

L'INPS, con la circolare n. 16 del 2001, ha inoltre disposto che i committenti procedano ad un'unica denuncia annuale da presentarsi entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di effettuazione della collaborazione, anche per le collaborazioni cessate nel corso dell'anno.

La denuncia, da effettuarsi tramite i modelli predisposti dall'ente, dovrà contenere i dati identificativi del committente, il riepilogo dei versamenti effettuati durante l'anno, nonché i dati relativi al collaboratore ed ai contributi dovuti in relazione ai mesi per i quali è stato corrisposto il compenso.

L'assimilazione dei redditi derivanti dalle collaborazioni coordinate e continuative ai redditi da lavoro dipendente si riverbera anche negli adempimenti previdenziali, infatti per effetto del mutamento di regime operato dall'articolo 34 della legge 21 novembre 2000, n. 342, tutti i riferimenti contenuti nelle disposizioni emanate anteriormente dovranno riferirsi ora all'articolo 50 del Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

Il decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 4 Aprile 2002, che ha abrogato il precedente decreto ministeriale del 27 Maggio 1998, ha disegnato una nuova disciplina che, ai sensi dell'articolo 80, comma 12, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, adegua, per i lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS, la tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare alle forme ed alle modalità previste per il lavoro dipendente.

L'assegno di maternità viene corrisposto alle lavoratrici, che possono far valere i seguenti requisiti:

- non essere iscritte a nessuna altra gestione previdenziale obbligatoria né essere pensionate;
- essere iscritte alla gestione separata, con il pagamento del contributo previdenziale addizionale dello 0,50% previsto per il finanziamento delle prestazioni per la maternità e dell'assegno per il nucleo familiare;
- vantare almeno tre mensilità contributive, accreditate nei dodici mesi precedenti i due mesi anteriori alla data del parto.

Inoltre, l'indennità di maternità:

- è comprensiva di ogni altra indennità spettante per malattia;
- spetta anche in caso di adozione o affidamento, per i tre mesi successivi all'ingresso nella famiglia del bambino che, al momento dell'affidamento o dell'adozione, non abbia superato i sei anni di età;
- spetta anche nei casi di adozione o affidamento preadottivo internazionale, per i tre mesi successivi all'ingresso del minore nella famiglia, anche se, quest'ultimo, abbia superato i sei anni di età e fino al compimento della maggiore età.

E', inoltre, prevista anche l'indennità di paternità, sempre a partire dal 1 gennaio 1998, in favore del padre iscritto alla gestione separata INPS, in possesso dei requisiti previsti di cui sopra, per i tre mesi successivi alla data effettiva del parto o per il periodo residuo che sarebbe spettato alla madre, in caso di morte o grave infermità o di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre.

L'indennità di malattia per i periodi di degenza ospedaliera, prevista dalla legge n. 488/99 per gli iscritti alla gestione separata che versano il contributo aggiuntivo dello 0,50%, a partire dal 1 gennaio 2000, è stata disciplinata dal Decreto del Ministero del lavoro del 12 gennaio 2001. Con tale decreto si stabilisce, appunto, sempre nel rispetto delle condizioni contributive previste per l'assegno di parto, la misura dell'indennità di malattia che va commisurata alle mensilità contributive accreditate.

L'indennità spetta per ogni giorno di degenza presso strutture ospedaliere pubbliche e private accreditate dal Servizio Sanitario Nazionale ovvero presso strutture estere se autorizzate dal Servizio Sanitario Nazionale stesso; essa spetta, inoltre, fino ad un massimo di 180 giorni nell'anno solare.

L'assegno per il nucleo familiare è previsto dall'articolo 4 del Decreto Ministeriale del 28 gennaio 1998, ai soggetti iscritti alla gestione separata INPS. L'assegno spetta in misura proporzionale al numero e al reddito dei componenti il nucleo.

Il reddito familiare da considerare è costituito dalla somma dei redditi di ciascun componente il nucleo, con esclusione dei redditi prodotti dai figli maggiorenni e del coniuge legalmente separato. Non devono, inoltre, essere considerate le rendite INAIL, le pensioni di guerra e l'indennità di accompagnamento degli invalidi civili. L'importo dell'assegno viene erogato in misura decrescente in rapporto agli scaglioni crescenti di reddito che annualmente vengono rivalutati. Pertanto, sono state disposte delle tabelle in base alle quali è possibile stabilire l'importo dell'assegno per varie tipologie familiari. L'assegno viene erogato per i mesi dell'anno che risultano coperti da contribuzione.

Tutte le indennità previste dall'INPS sono erogate, a richiesta del soggetto che ne ha diritto, inoltrando apposita domanda presso le competenti sedi INPS.

7.3 TUTELA ASSICURATIVA

Le pubbliche amministrazioni che abbiano stipulato rapporti di collaborazione coordinata e continuativa debbono tener conto che tali collaboratori sono soggetti agli obblighi assicurativi qualora svolgano una delle attività previste dall'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, secondo quanto disposto dall'articolo 5 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, pertanto sono tenute a tutti gli adempimenti posti a carico dei datori di lavoro dal citato Testo unico.

In pratica, si tratta delle attività già indicate nell'articolo 4 del Testo unico, integrate dalle attività nelle quali vi sia utilizzo non occasionale di veicoli a motore per l'esercizio delle mansioni affidate.

Il committente è tenuto alla denuncia di esercizio nella quale, oltre ad essere riportati tutti gli elementi utili alla valutazione del rischio, debbono essere indicati i nominativi dei collaboratori, la misura dei compensi e la durata del rapporto di collaborazione. Inoltre, provvederà al pagamento periodico del premio alle scadenze previste, alla eventuale denuncia di infortunio o malattia professionale, nonché alla denuncia di cessazione del rapporto di lavoro.

Il premio assicurativo è ripartito fra i contraenti nella misura di un terzo a carico del lavoratore e di due terzi a carico del committente ed è calcolato sull'ammontare dei compensi effettivamente percepiti. Poiché, come già richiamato in precedenza, l'articolo 34 della legge n. 342/2000 ha fatto transitare nella sfera dei redditi di lavoro dipendente i redditi derivanti dalle collaborazioni coordinate e continuative, la base imponibile ai fini assicurativi si è adeguata al nuovo inquadramento normativo riferendosi, attualmente, alle disposizioni contenute nell'articolo 52 del Testo unico delle imposte sui redditi relative ai redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente: "...è costituito da tutte le somme ed i valori in genere, a qualunque titolo

percepito nel periodo di imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro".

Ai fini dell'individuazione del tasso applicabile all'attività svolta dal lavoratore, si deve fare riferimento "a quello dell'azienda, qualora l'attività stessa sia inserita nel ciclo produttivo; in caso contrario, a quello dell'attività effettivamente svolta". In altre parole:

- qualora l'attività del collaboratore sia riferibile ad una delle posizioni assicurative già denunciate dal committente, si applicherà il tasso in vigore per detta posizione;

- in caso contrario, si applicherà il tasso medio previsto per la corrispondente voce tariffaria prevista dalle tabelle INAIL.

Stante la formulazione della disposizione di cui all'articolo 5 del citato decreto legislativo 38/2000, deve ritenersi che i committenti siano tenuti all'obbligo di registrazione sui libri matricola e paga anche per i collaboratori coordinati e continuativi. In tal senso, si è espresso anche il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con nota del 2 gennaio 2001, nella quale è indicata la possibilità di semplificare la tenuta dei libri paga e matricola per tali lavoratori, considerata la particolarità della prestazione non riconducibile a quella del lavoro dipendente.

La presente direttiva è inviata all'Ispettorato per la funzione pubblica, al quale è demandata dall'ordinamento vigente l'attività di vigilanza e verifica della conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, nonché dell'osservanza delle disposizioni vigenti sul controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del D.M. 30 dicembre 2002, recante Organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Circolare n. 5/2006

21 dicembre 2006

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato generale
Roma

Alle Amministrazioni dello Stato
anche
ad ordinamento autonomo
Loro Sedi

Al Consiglio di Stato
Ufficio del Segretario generale
Roma

Alla Corte dei Conti
Ufficio del Segretario generale
Roma

All'Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del Segretario generale
Roma

Alle Agenzie
Loro Sedi

All'ARAN
Roma

Alla Scuola Superiore della Pubblica
Amministrazione
Roma

OGGETTO: linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative.

1. Premessa: il contenimento delle spese relative all'affidamento di collaborazioni.

Le spese relative all'affidamento di incarichi esterni sostenute dalle pubbliche amministrazioni sono state negli ultimi anni oggetto di forte restrizioni da parte del legislatore. Quest'ultimo non è intervenuto solo ponendo dei tetti di spesa ma anche circoscrivendo i casi e le esigenze che possono giustificare il ricorso a collaborazioni di carattere autonomo, le quali non rientrano nell'ambito delle dotazioni organiche determinate in base alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale.

La recente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006, recante "*Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006*", pubblicata sulla G.U. del 15 giugno 2006, richiama le amministrazioni al contenimento della spesa, con particolare riguardo a quella relativa ad incarichi di studi e di consulenza, prevedendo, a tal fine, anche la rinegoziazione dei contratti in essere.

La Direttiva citata ribadisce la responsabilità prioritaria nella realizzazione degli obiettivi intestata a ciascun Dicastero, invitando ogni Ministro ad attivare sistemi semplici di misurazione delle attività svolte, attraverso indicatori di risultato. Al Ministero dell'economia e finanze è affidato il compito di analizzare gli effetti delle disposizioni relative al contenimento delle spese.

Anche in ragione di tale ultimo provvedimento, l'azione amministrativa dovrà essere improntata al più rigoroso contenimento della spesa nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge n. 266 del 2005, legge finanziaria per l'anno 2006. Quest'ultima, per quanto di interesse in questa sede, ai commi 9, 173 e 187, dell'articolo 1, pone dei limiti specifici alle spese per incarichi di studio e di consulenza, nonché ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, il cui mancato rispetto determina illecito disciplinare e responsabilità erariale.

E' da sottolineare, inoltre, che il quadro normativo relativo al ricorso alle collaborazioni è stato recentemente modificato dal decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, come convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale, all'articolo 27, ha ulteriormente ristretto i limiti di spesa previsti dalla legge

finanziaria del 2006, all'articolo 32, ha ridefinito i presupposti giuridici necessari all'affidamento di incarichi esterni e, all'articolo 34, ha reso più incisivo l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicizzare gli elenchi delle collaborazioni dalle stesse conferite.

Per quanto sopra illustrato, e soprattutto alla luce delle novità introdotte dal legislatore, si ritiene opportuno fornire apposite linee di indirizzo alle pubbliche amministrazioni ed, in particolare, ai dirigenti che rivestono responsabilità in materia di affidamento di incarichi di collaborazione, sia di tipo occasionale che coordinata e continuativa, con l'obiettivo di informare l'attività amministrativa ai principi di sana gestione, da perseguire anche attraverso il corretto utilizzo di tali forme contrattuali.

2. I presupposti per il conferimento di incarichi di collaborazione

Tra le forme di lavoro autonomo cui la pubblica amministrazione può ricorrere vi sono le collaborazioni. La disciplina in ambito pubblico è contenuta nell'articolo 7, commi 6, 6-bis e 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, e nell'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Dalle fonti normative citate trova fondamento la possibilità per le pubbliche amministrazioni di affidare qualsiasi incarico di collaborazione, sia che si qualifichi come incarico di studio, di ricerca o di consulenza, ovvero di tipo occasionale o coordinato e continuativo. L'elemento fondamentale da considerare è quello individuabile in tutte le collaborazioni, e cioè il carattere autonomo della prestazione. Ciò sia per gli elementi caratteristici delle diverse forme contrattuali adottate per conferire detti incarichi, che sono estranei alla 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'articolo 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.

E' il caso dell'articolo 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'articolo 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’articolo 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’articolo 13, ha integrato la disciplina in tema di collaborazioni dettata dall’articolo 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’articolo 32 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l’articolo 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’articolo 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’articolo 61 e ss. 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*", quindi attinenti a professionalità non reperibili in ambito interno, ad esempio verificandone la presenza attraverso la valutazione dei curricula del personale in servizio, fermo rimanendo il rispetto della disciplina delle mansioni prevista dall'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

E' evidente che la reale verifica della presenza di tutti i presupposti sopra elencati assume particolare rilevanza ai fini dell'adempimento dell'obbligo di motivazione per il conferimento di un incarico di collaborazione previsto dalla legge n. 311 del 2004. Tale obbligo trova giustificazione anche dalla circostanza che l'attuale sistema normativo prevede un complesso processo di pianificazione e programmazione per l'individuazione dei fabbisogni di personale, nonché un insieme di strumenti per fronteggiare esigenze sia di carattere permanente che temporanea. L'esigenza temporanea di acquisire apporti di elevata qualificazione potrà essere fronteggiata con il conferimento di un incarico di collaborazione solo in via straordinaria e dopo aver attentamente valutato gli strumenti gestionali alternativi a disposizione degli amministratori pubblici. Per una più ampia trattazione in materia di corretta organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane si rinvia alla Circolare n. 3 del 2006 di questo Dipartimento.

In ultimo è da segnalare la novità prevista dal comma 6-bis dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, relativa alla previsione che ogni amministrazione

disciplini e renda pubbliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione. Da una lettura sistematica della nuova disciplina, la preventiva regolamentazione e pubblicità delle procedure comparative costituisce adempimento essenziale per il legittimo conferimento di incarichi di collaborazione. Ciò anche in ossequio ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, da cui discendono i principi di trasparenza e ragionevolezza che devono ispirare ogni procedimento amministrativo. Peraltro, proprio in ragione di tali principi generali dell'ordinamento si ritiene che la citata previsione debba essere rispettata da tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti locali, i quali, dovranno adeguare i regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Disposizioni relative ai limiti di spesa

Per quanto attiene i limiti di spesa imposti dalle leggi finanziarie è necessario sottolineare che il legislatore, nell'ambito delle possibilità riconosciute alle pubbliche amministrazioni di dotarsi di personale dotato di elevato contenuto professionale instaurando rapporti di lavoro di natura autonoma, ha operato una distinzione tra quelli relativi agli incarichi occasionali, individuandoli in incarichi di studio, ricerca e consulenza, e quelli attinenti alle collaborazioni coordinate e continuative.

Ciò ha determinato dei problemi applicativi delle diverse disposizioni, generando difficoltà sia in termini finanziari che dal punto di vista della configurazione giuridica della fattispecie.

Tale approccio, essenzialmente finalizzato a porre specifici limiti all'utilizzo degli incarichi occasionali e di quelli in forma coordinata e continuativa, non deve portare a qualificare diversamente le due tipologie contrattuali per quanto riguarda i presupposti necessari per l'affidamento delle stesse. Come già accennato, secondo la normativa vigente sono da considerarsi incarichi di collaborazione tutte quelle prestazioni che richiedono delle competenze altamente qualificate da svolgere in maniera autonoma, sia quelle di natura occasionale che coordinata e continuativa. Pertanto, soprattutto a seguito della modifica dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 operata dal decreto legge n. 233 del 2006, come convertito, la legittimità dell'affidamento di tali incarichi è comunque determinata in base ai parametri illustrati nel paragrafo precedente.

La distinzione presente nelle diverse leggi finanziarie è dunque operante solo ed esclusivamente ai fini di individuare i limiti di spesa pertinenti. Tale differenziazione, peraltro, alla luce della normativa sopravvenuta, appare di più chiara interpretazione in quanto comunque riconducibile alle due fondamentali tipologie di collaborazioni, quali quelle occasionali e quelle coordinate e continuative, a nulla rilevando il contenuto specifico della prestazione.

3.1 Limiti di spesa per incarichi di natura occasionale

Le leggi finanziarie degli anni 2005 e 2006 pongono dei precisi limiti di spesa agli incarichi di studio, ricerca e consulenza, distinguendoli da quelli coordinati e continuativi.

Detta differenziazione, ad una prima valutazione, è stata interpretata attribuendo particolare valenza al contenuto della prestazione. Tuttavia, alla luce della nuova normativa, sembra utile rammentare che, come anche affermato dalla Corte dei Conti nell'Adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 15 febbraio 2005, la legge finanziaria si riferisce agli incarichi di studio, ricerca e consulenza per la loro fondamentale caratteristica della temporaneità, ed agli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa per la loro fondamentale caratteristica della continuità della prestazione e del potere di direzione dell'amministrazione.

Da una lettura sistematica delle norme è quindi possibile concludere che i provvedimenti finanziari, al fine di porre specifici limiti all'utilizzo delle collaborazioni di natura autonoma, hanno operato una separazione dei limiti di spesa, non tanto in ragione del contenuto qualitativo della prestazione, che deve comunque rispondere, inequivocabilmente oggi, al requisito dell'alta qualificazione, quanto piuttosto alle modalità di svolgimento della prestazione.

L'interpretazione delle norme sui limiti di spesa si deve dunque muovere dalla fondamentale suddivisione delle collaborazioni in occasionali e coordinate e continuative, così come individuata dal novellato articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Per quanto premesso, giova ricordare quali siano i limiti di spesa attualmente vigenti per le collaborazioni occasionali, disposti dal comma 9 dell'articolo unico della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (la legge finanziaria per il 2006), come recentemente modificato dal decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, come convertito.

In base alla citata normativa, *“la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 40 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004”*.

Inoltre, i commi 56 e 57, della medesima legge finanziaria, stabiliscono che *“le somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005”* e che, per un periodo di tre anni, le medesime amministrazioni non possono *“stipulare contratti di consulenza che nel loro complesso siano di importo superiore rispetto all'ammontare totale dei contratti in essere al 30 settembre 2005, come automaticamente ridotto.”*

Dette disposizioni, ai sensi dei commi 12 e 64 della medesima legge, non si applicano alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e agli enti del servizio sanitario nazionale.

3.2 Limiti di spesa per incarichi di natura coordinata e continuativa

Come già accennato, anche le collaborazioni coordinate e continuative, in quanto contratti di lavoro autonomo, devono avere ad oggetto una prestazione altamente qualificata e rispettare i presupposti di legittimità previsti dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come novellato. Pertanto, è opportuno specificare che le attività di studio, ricerca o consulenza, possono essere oggetto, oltre che di una prestazione occasionale, anche di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, purché per il loro svolgimento necessitino di un potere di coordinamento dell'amministrazione ed una continuità della prestazione. Inoltre, si richiama l'attenzione delle amministrazioni sul carattere autonomo della prestazione, la quale ai sensi dell'articolo 409 del codice di procedure civile si concretizza *“in una prestazione di opera continuativa e coordinata e prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato”*.

Per una trattazione generale sul corretto utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni dei contratti di lavoro di collaborazione coordinata e continuativa, si rinvia alla circolare n. 4 del 2004 di questo Dipartimento.

Per quanto attiene ai limiti di spesa relativi alle collaborazioni coordinate e continuative è necessario riferirsi al comma 187 dell'articolo 1 della legge 266 del 2005. In particolare, quest'ultimo prevede che *“le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 60 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003”*.

Sono esplicitamente escluse dal campo di applicazione di tale ultima disposizione il comparto scuola e quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, regolati dalle specifiche disposizioni di settore, e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica ovvero di progetti finalizzati al miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti, i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di finanziamento degli enti o del Fondo di finanziamento ordinario delle università, stipulati dai soggetti elencati al comma 188.

Preliminarmente, si sottolinea come tale disposizione appaia di particolare rilevanza, oltre che per ragioni meramente finanziarie, anche dal punto di vista organizzativo. Infatti, considerato il perdurante blocco delle assunzioni, il legislatore ha voluto porre dei precisi limiti di spesa alle forme contrattuali a tempo determinato, riconoscendo invece un'importanza fondamentale ai documenti di programmazione

sul personale quali la programmazione triennale dei fabbisogni - prevista dall'articolo 39 della legge n. 449 del 1997 e dall'articolo 91 del decreto legislativo n. 267 del 2000, per gli enti locali - e le dotazioni organiche.

E' necessario tener presente che il contratto di collaborazione coordinata e continuativa è uno strumento straordinario a disposizione delle pubbliche amministrazioni per soddisfare esigenze qualificate di natura temporanea. Pertanto si sottolinea la necessità di valutare attentamente la possibilità di adottare soluzioni alternative, peraltro preferite dal legislatore, e di giustificare un eventuale ricorso a tale soluzione in ragione delle caratteristiche proprie della tipologia contrattuale, quali l'autonomia e la coordinazione, oltre che dei requisiti generali di legittimità previsti per il conferimento delle collaborazioni, con particolare riferimento alla straordinarietà dell'esigenza ed all'alta qualificazione professionale.

4. Controllo della spesa relativa ad affidamento di incarichi esterni e pubblicità

Per quanto attiene il controllo da parte della Corte dei Conti, i possibili dubbi di costituzionalità relativi alle disposizioni della legge n. 311 del 2004 devono ritenersi superati in considerazione delle nuove norme dettate dalla legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006). Quest'ultima, al comma 173, prevede che gli *“atti di spesa relativi all'affidamento di incarichi di studi e consulenza di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione”*. Al riguardo, si segnalano le *“Linee guida per l'attuazione dell'articolo 1, comma 173 della legge n. 266 del 2005 nei confronti delle Regioni e degli Enti locali”* adottate dalla Corte dei Conti, laddove si precisa che i commi 11 e 42 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004, per la parte relativa alla trasmissione degli atti alla stessa, siano da ritenersi implicitamente abrogati dalla nuova legge finanziaria, e che il nuovo obbligo di comunicazione, nonostante le norme di esclusione dai limiti di spesa delle regioni e degli enti locali, si applica anche a quest'ultime, ivi compresi i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti. Inoltre, in tale atto, si specifica che la trasmissione, da effettuarsi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per l'esercizio del controllo sulla gestione, riguarda i provvedimenti di impegno o di autorizzazione e, solo quando adottati senza un previo provvedimento, gli atti di spesa, che singolarmente nel loro ammontare definitivo comportino una spesa eccedente ai 5000 euro.

E' da segnalare inoltre che, al fine di perseguire efficacemente il contenimento della spesa pubblica per incarichi di studio, ricerca e consulenza, l'articolo 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 ha istituito, presso il Dipartimento della funzione pubblica, l'anagrafe delle prestazioni. Si tratta di una anagrafe nominativa in cui devono essere indicati tutti gli incarichi conferiti dalle amministrazioni pubbliche. Infatti, ai sensi dell'articolo 53, comma 14, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare a questo Dipartimento i

compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio, nonché l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Il mancato adempimento da parte delle amministrazioni comporta l'impossibilità di conferire nuovi incarichi.

In questa sede si ritiene opportuno specificare che l'obbligo di comunicazione si riferisce:

- a tutti gli incarichi di collaborazione affidati ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sia occasionali che coordinate e continuative, a prescindere dal contenuto specifico della prestazione;

- a tutti gli incarichi di collaborazione conferiti a persone fisiche, essendo la norma inserita nell'ambito dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Per un'illustrazione degli adempimenti cui le pubbliche amministrazioni sono tenute ad eseguire si rinvia al sito www.anagrafedelleprestazioni.it ed alle circolari di questo Dipartimento n. 198 del 31 maggio 2001, n. 10 del 16 dicembre 1998 e n. 5 del 29 maggio 1998. In sintesi, si evidenzia che l'attuale sistema consente la gestione in formato digitale di tutte le comunicazioni relative agli incarichi e che quella telematica è l'unica modalità di trasmissione ammessa.

I dati richiesti per ciascun incarico concernono essenzialmente:

- i dati anagrafici del soggetto a cui si affida l'incarico di consulenza;
- modalità di acquisizione (se *“di natura discrezionale”* oppure *“previsto da norme di legge”*);
- tipo di rapporto (se *“prestazione occasionale”* oppure *“collaborazione coordinata e continuativa”*);
- contenuto della prestazione (da selezionare tra le alternative proposte);
- se per le modalità di selezione si è fatto riferimento ad un regolamento all'uopo adottato dall'amministrazione (*“si”* oppure *“no”*);
- durata dell'incarico (anno inizio; anno fine);
- importo dei compensi previsto e erogato.

Si rammenta che l'anagrafe delle prestazioni è funzionale anche all'adempimento previsto dall'articolo 1, comma 127, della legge n. 662 del 1996, secondo il quale *“le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni e che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso pubblicano gli elenchi nei quali sono indicati i soggetti percettori, la ragione dell'incarico e l'ammontare erogato”*.

A ciò si aggiungono le recenti modifiche dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 operate dall'articolo 34 del decreto legge n. 223 del 2006.

Il comma 16 dell'articolo citato, come novellato, specifica che gli elenchi dei consulenti, comprensivi dell'indicazione della durata, oggetto e compenso dell'incarico, devono essere resi noti dalle amministrazioni mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica.

Le amministrazioni, pertanto, dovranno provvedere, oltre alla trasmissione dei dati all'anagrafe delle prestazioni, a pubblicare autonomamente gli elenchi sui propri siti internet, specificando gli elementi indicati nella norma.

Inoltre, il decreto legge citato, affida al Dipartimento della Funzione pubblica il compito di adottare in materia misure di pubblicità e trasparenza. Pertanto, il Dipartimento provvederà a dare la massima pubblicità ai dati raccolti, anche attraverso la pubblicazione degli stessi sul proprio sito internet. Per questa finalità le amministrazioni possono già da subito utilizzare la funzione "report" presente nella sezione "dati riepilogativi" del sito, che permette di creare tabelle Excel con gli incarichi comunicati all'Anagrafe. A breve il Dipartimento renderà disponibile una nuova funzione con cui ciascuna amministrazione potrà creare direttamente pagine web.

4. Considerazioni conclusive

La possibilità di conferire incarichi di collaborazione di natura autonoma deve essere attentamente valutata dalle amministrazioni pubbliche sia in ragione degli specifici limiti di spesa imposti dal legislatore, ma anche dei presupposti giuridici che ne legittimano il ricorso. Il rispetto di quest'ultimi, in particolare, considerato il carattere straordinario dell'esigenza, la temporaneità e l'alta qualificazione della prestazione e l'obbligo di motivazione, impongono all'amministrazione la conoscenza approfondita delle proprie risorse, sia in termini organizzativi che di professionalità.

Si ribadisce, quindi, la necessità di adottare in base a principi di sana gestione i documenti di programmazione triennale dei fabbisogni e di determinazione delle dotazioni organiche, i quali hanno il preciso obiettivo di fronteggiare, in un'ottica di pianificazione, le esigenze delle amministrazioni, in modo da garantire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché di valutare l'opportunità di adottare piani di formazione mirati ad aggiornare od eventualmente a riqualificare il personale rispetto ai mutamenti dell'assetto normativo ed istituzionale ed ai conseguenti processi di innovazione.

Il Ministro per le riforme
e le innovazioni nella pubblica amministrazione





















