

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica
Circolare n. 5/1998 29 maggio 1998

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretariato Generale, Roma;
A tutti i Ministeri Roma;
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 Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo (Tramite i Ministeri vigilanti);
Ai Prefetti, Loro Sedi;
Alle Regioni, Loro Sedi;
Alle Province, Loro Sedi;
Ai Comuni, Loro Sedi;
Alle Comunità Montane, Loro Sedi;
Agli Enti pubblici non economici (Tramite i Ministeri Vigilanti);
Agli Enti di ricerca (Tramite i Ministeri vigilanti);
Alle Aziende del Servizio Sanitario Nazionale (Tramite le Regioni);
Alle Università, Loro Sedi;
Alle Istituzioni Scolastiche (Tramite i Provveditorati agli Studi);
Alle Autorità di Coordinamento e Vigilanza, Loro Sedi;
All'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, Roma.

OGGETTO: Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi dei pubblici dipendenti. Adempimenti da eseguire entro il 30 giugno 1998 - articoli 26 e 45, comma 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.80, pubblicato nel S.O. alla Gazzetta Ufficiale dell'8 aprile 1998.

PREMESSA Il 30 giugno p.v. scade il termine per quattro importanti adempimenti, previsti dai commi 12, 13 e 14 dell'articolo 58 del decreto legislativo n.29/1993 come modificato dall'articolo 26 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.80. A questi adempimenti sono tenute le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi ai propri dipendenti.

Infatti, esse sono obbligate a trasmettere, entro il 30 giugno di ogni anno, all'Anagrafe delle prestazioni, gestita dal Dipartimento della funzione pubblica, una serie di dati relativi a tali incarichi.

Come è noto per i dipendenti pubblici vige il divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o preventivamente autorizzati dalle amministrazioni alle quali organicamente appartengono. Tale divieto è stato ribadito dal comma 7 dell'articolo 58, con alcune opportune esclusioni soggettive ed oggettive previste nel comma 6 (v. n.2). Lo stesso comma 7 ha aggravato le sanzioni per la violazione del divieto. In correlazione con il riferito divieto, i commi 8 e 9 impongono rispettivamente alle amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, agli enti pubblici economici e ai soggetti privati che intendono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici, di richiedere preventivamente l'autorizzazione alle amministrazioni di appartenenza dei dipendenti stessi.

Inoltre, il comma 11 pone a carico dei medesimi soggetti pubblici e privati l'obbligo di comunicare (entro il 30 aprile di ogni anno) alle amministrazioni di appartenenza i dati relativi ai compensi erogati nell'anno precedente per lo svolgimento degli incarichi conferiti a dipendenti pubblici. La violazione di questi obblighi è rispettivamente sanzionata negli stessi commi 8, 9 e 11.

Si è in tal modo assicurato l'obiettivo di concentrare tutte le informazioni relative agli incarichi in questione nelle amministrazioni di appartenenza.

Perciò l'obbligo di riversare le predette informazioni nell'Anagrafe gestita dal Dipartimento della

funzione pubblica è posto esclusivamente a carico delle amministrazioni di appartenenza.

Il comma 15 prevede distinte sanzioni per la violazione degli obblighi di cui ai commi 11, 12, 13 e 14. Queste sono diversamente graduate se poste in essere da altre amministrazioni pubbliche, da enti pubblici economici o da soggetti privati (vedi n.4).

1) ADEMPIMENTI DA ESEGUIRE ENTRO IL 30 GIUGNO (COMMI 12,13 E 14)

a. Primo adempimento. In base al comma 12, tutte le amministrazioni pubbliche, che conferiscono o autorizzano ai propri dipendenti incarichi retribuiti non compresi nei compiti e doveri di ufficio, devono trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi nell'anno precedente.

Tale elenco deve essere compilato secondo le specifiche indicate nell'apposito programma informatico le cui modalità di acquisizione sono indicate al paragrafo 5. Esso dovrà contenere:

- a) i dati identificativi dei dipendenti pubblici interessati (generalità qualifica, codice fiscale);
- b) l'indicazione dell'oggetto dell'incarico;
- c) l'indicazione del compenso lordo previsto o presunto. L'elenco deve essere accompagnato da una relazione nella quale siano indicate le norme in base alle quali vengono conferiti o autorizzati gli incarichi, la coerenza di questi ultimi con i principi del buon andamento dell'amministrazione e le eventuali misure adottate per il contenimento delle spese ad essi relativi.

Entro il 30 giugno di ogni anno, anche le amministrazioni che nell'anno precedente non hanno conferito o autorizzato incarichi ai propri dipendenti, devono comunicare di non avere conferito incarichi rientranti nelle fattispecie assoggettate a comunicazione.

Questo primo adempimento serve ad aggiornare annualmente la banca dati (Anagrafe) con le informazioni relative ai nuovi incarichi conferiti o autorizzati dalle amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti nell'anno precedente. In tal modo il Dipartimento della funzione pubblica acquisisce tutte le informazioni necessarie per tenere sotto controllo la complessa materia degli incarichi, come richiede il comma 16.

b.Secondo adempimento. In base al comma 13 le amministrazioni pubbliche devono comunicare al Dipartimento della funzione pubblica i compensi da esse erogati nell'anno precedente o della cui erogazione siano state informate da parte dei soggetti pubblici e privati ai sensi del comma 11. Tale comunicazione deve: essere effettuata per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato. Questo secondo adempimento è complementare al precedente. Esso serve ad aggiornare annualmente l'Anagrafe con i dati dei compensi effettivamente percepiti da ciascun dipendente nell'anno precedente per lo svolgimento di ciascuno degli incarichi già comunicati.

Inoltre, questo adempimento consente di acquisire anche quelle informazioni che, al momento del conferimento o dell'autorizzazione, nella maggioranza dei casi, possono essere soltanto presuntive.

c.Terzo adempimento. La prima parte del comma 14 prevede che le amministrazioni pubbliche comunichino al Dipartimento della funzione pubblica l'ammontare dei compensi percepiti dai propri dipendenti anche per gli incarichi relativi a compiti e doveri di ufficio, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

Questo adempimento è correlato alle previsioni dell'articolo 1, commi 123 e 124, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, finalizzato alle verifiche previste dal successivo comma 127. Il comma 123, con riferimento a tutti gli incarichi retribuiti, siano o no compresi nei compiti e doveri di ufficio, prevede che "gli emolumenti, compensi, indennità percepiti dai dipendenti delle amministrazioni pubbliche... per l'espletamento di incarichi affidati dalle amministrazioni di appartenenza, da altre

amministrazioni ovvero da società o imprese controllate direttamente o indirettamente dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque autorizzati dall'amministrazione di appartenenza sono versati (secondo le modalità prescritte dalla stessa norma) per il 50 per cento degli importi lordi superiori a 200 milioni di lire annue, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente".

Il comma 124 esclude da tale disciplina " ... le somme corrisposte dall'amministrazione di appartenenza o presso la quale il dipendente presta servizio in posizione di comando o fuori ruolo, nonché i diritti d'autore, i compensi per l'attività di insegnamento e i redditi derivanti dall'esercizio di attività libero-professionali ove consentita ai pubblici dipendenti e per la quale sia previsto l'obbligo di iscrizione al relativo albo professionale".

La disposizione va integrata con le esclusioni (vedi n.2) di cui al comma 6 dell'articolo 58 del decreto legislativo n.29/1993, come modificato dall'articolo 26 del decreto legislativo n.80/1998.

Poiché i compensi percepiti per incarichi retribuiti non compresi nei compiti e doveri di ufficio devono essere comunicati in applicazione del comma 13, ai fini dell'adempimento in esame, le amministrazioni di appartenenza possono integrare tali comunicazioni con la distinta indicazione dei compensi per incarichi compresi nei compiti e doveri di ufficio. Tali sono non solo gli incarichi retribuiti che, per disposizioni di leggi o regolamenti, siano attribuiti al titolare di un determinato ufficio, ma anche gli incarichi dal cui svolgimento il dipendente non possa esimersi in quanto rientranti nei suoi doveri di ufficio.

Anche per l'inosservanza di questo adempimento si applicano le sanzioni di cui al comma 15.

d.Quarto adempimento. L'ultima parte del comma 14 prevede che tutte le amministrazioni inviino al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti ai quali sono stati affidati incarichi di consulenza. L'elenco deve essere inviato ogni sei mesi e deve contenere l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Questo adempimento è correlato alla disposizione del comma 127, dell'articolo 1 della legge n.662/1996.

2) AMMINISTRAZIONI TENUTE ALLE COMUNICAZIONI. ESCLUSIONI. Le amministrazioni pubbliche tenute agli adempimenti di cui sopra, secondo l'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n.29/1993 sono: tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, compresi gli enti di ricerca, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Tra le amministrazioni obbligate sono comprese anche le amministrazioni alle quali appartiene il personale di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 2 del decreto legislativo n.29/1993 e cioè: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, quest'ultima a partire da vice consigliere di prefettura, i dipendenti di enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e 10 ottobre 1990, n. 287, nonché professori e ricercatori universitari a tempo pieno.

Gli obblighi di comunicazione previsti nei commi da II a 13 si riferiscono a tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui sopra e riguardano soltanto gli incarichi retribuiti.

La disciplina in esame non si applica alle prestazioni rese nell'esercizio di cariche pubbliche elettive o equiparate.

Inoltre, la nuova normativa, al comma 6, prevede alcune esclusioni soggettive ed altre oggettive.

Le esclusioni soggettive riguardano: i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con

prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, i docenti universitari e i ricercatori a tempo definito, i professori della scuola statale iscritti agli albi professionali e autorizzati all'esercizio della libera professione e le altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali.

Le esclusioni oggettive riguardano gli incarichi i cui compensi derivano:

- a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
- b) dalla utilizzazione economica, da parte dell'autore o inventore, di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
- c) dalla partecipazione a convegni e seminari;
- d) da prestazioni per le quali è corrisposto solo un rimborso delle spese documentate;
- e) da prestazioni per lo svolgimento delle quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;
- f) da compiti attribuiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita.

3) DISCIPLINA TRANSITORIA (ARTICOLO 45, COMMA 14).

L'articolo 45, comma 14, del decreto legislativo n.80/1998, detta la disciplina transitoria per l'anno in corso. Pertanto, ai primi due adempimenti non sono tenute le amministrazioni pubbliche che hanno effettuato le comunicazioni previste dalla normativa previgente, fornendo i dati richiesti con le modalità prescritte, prima del 23 aprile 1998 (data di entrata in vigore del decreto legislativo n.80/1998). Resta fermo l'obbligo di provvedere al terzo e al quarto adempimento entro il 30 giugno.

Si considerano trasmesse entro il 23 aprile 1998 le comunicazioni inviate per posta entro lo stesso termine. A tal fine fa fede il timbro a data dell'ufficio postale, oppure il timbro dell'ufficio di protocollo del Dipartimento della Funzione pubblica, nel caso in cui siano state inviate per corriere. In relazione alle specifiche modalità di rilevazione e di trasmissione delle informazioni, previste dalla circolare del 19 dicembre 1995, n.24, possono rinviare all'anno 1999 l'applicazione delle nuove disposizioni anche gli Enti locali e le Camere di commercio, industria e artigianato. Questa possibilità è limitata ai casi nei quali le comunicazioni per l'aggiornamento dell'Anagrafe siano state trasmesse, rispettivamente alle competenti Prefetture e all'Unioncamere entro il 23 aprile 1998.

Al fine di individuare tempestivamente le amministrazioni che, non avendo provveduto nei termini di cui all'articolo 45 del decreto legislativo n.80/1998, sono tenute all'immediata applicazione della nuova disciplina, è necessario che le Prefetture e l'Unioncamere trasmettano entro il 30 giugno 1998, al Dipartimento della funzione pubblica le informazioni ad esse inoltrate dagli Enti locali e dalle Camere di commercio anteriormente al 23 aprile 1998.

In considerazione delle precisazioni fornite dal Ministero dell'Interno con circolare telegrafica n.17200.16832.17721.16236 del 10 aprile 1998, le Prefetture comunicano al Dipartimento della funzione pubblica anche le informazioni relative agli incarichi conferiti o autorizzati ai Segretari comunali e provinciali nell'anno 1997. Invece per gli incarichi conferiti o autorizzati a partire dal 1998, tale incombenza sarà a carico dell'Agenzia Autonoma per la gestione del relativo "Albo". 4)

4) SANZIONI

Il comma 15 vieta alle amministrazioni pubbliche, che abbiano omesso gli adempimenti inerenti alle comunicazioni previste dai commi 11, 12, 13 e 14, di conferire ulteriori incarichi fino a quando non vi avranno provveduto. Nei confronti degli enti pubblici economici e dei soggetti privati che, entro il 30 aprile di ciascun anno, non comunichino alle amministrazioni di appartenenza i compensi erogati nell'anno precedente ai dipendenti delle medesime, si applicano le sanzioni previste dall'articolo 6,

comma 1, del decreto legge 28 marzo 1997, n.79, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997, n.140. La sanzione consiste nel pagamento di una somma pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma a dipendenti pubblici. Ad essa si aggiungono le sanzioni per eventuali violazioni tributarie o contributive.

I servizi di controllo interno di ciascuna amministrazione devono verificare il rispetto delle nuove disposizioni in materia di Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi.

5) MODALITA' DI TRASMISSIONE

Tutte le comunicazioni di cui ai precedenti punti devono essere effettuate per via telematica. Le amministrazioni che non siano in grado di effettuare collegamenti telematici devono usare il supporto magnetico, cioè dei floppy-disk. E' escluso l'uso di modelli cartacei o a lettura ottica per raccogliere e trasmettere le comunicazioni. Per garantire una corretta e completa trasmissione delle informazioni le amministrazioni sono tenute a:

individuare, presso ciascuna amministrazione, il responsabile del procedimento, ai sensi dell'articolo 2 della legge n.241/1990;

inviare al Dipartimento della funzione pubblica i dati relativi alla totalità del personale al quale si riferiscono gli incarichi retribuiti conferiti o autorizzati dall'amministrazione.

Pertanto, nelle amministrazioni articolate in più unità organizzative centrali e periferiche, il responsabile del procedimento deve raccogliere e trasmettere le informazioni relative sia ai dipendenti in servizio presso gli uffici centrali e periferici sia a quelli in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa presso altre amministrazioni. Inoltre, il responsabile del procedimento deve verificare preventivamente che i dati raccolti siano completi e che non contengano duplicazioni.

In attesa dell'attivazione del sito Internet del Dipartimento della funzione Pubblica, dal 10 giugno 1998 il software sarà disponibile su Internet al seguente indirizzo: www.IPZS.it/DFP.anagrafe

Le amministrazioni potranno inviare i dati all'indirizzo di posta elettronica: anagrafe.funpub@pcm.it.

Le amministrazioni pubbliche che non sono collegate telematicamente, per ottenere relativo floppy-disk potranno rivolgersi:

- nel caso di amministrazioni centrali, direttamente al Dipartimento della funzione pubblica;
- nel caso di Enti locali, alle Prefetture.

I floppy-disk contenenti le informazioni relative all'Anagrafe devono essere inviati Dipartimento della funzione pubblica con raccomandata con avviso di ricevimento

Tutte le comunicazioni relative all'Anagrafe devono contenere l'indicazione del codice AIP/1998 e devono essere inviate al seguente indirizzo:

Dipartimento della funzione pubblica Servizio informazione statistica e della gestione automatizzata delle informazioni Corso Vittorio Emanuele, 116 00186 ROMA

Il Ministro

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
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
Ai Nuclei di valutazione
Agli Organi di controllo interno
Alle sezioni regionali della Corte dei Conti
e, p. c. Alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni
All'ANCI
All'UPI
Alla CRUI

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 4 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 ordinamentali 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 5 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 10 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 ("sì" 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 ai 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

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Circolare n. 2/08

Roma, 11 marzo 2008

OGGETTO: legge 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni in tema di collaborazioni esterne.

Premessa

La legge finanziaria per l'anno 2008 è intervenuta, con diverse disposizioni, a definire ulteriormente il regime delle collaborazioni esterne nelle pubbliche amministrazioni, consolidando la tendenza a limitare il ricorso a tali tipologie contrattuali ad ipotesi eccezionali e, indirettamente, costituendo i presupposti per una riduzione della spesa correlata.

Sul tema delle collaborazioni deve osservarsi come il legislatore negli anni più recenti abbia disposto diversi interventi, di carattere finanziario e ordinamentale, finalizzati ad un unico obiettivo: escludere che siano stipulati rapporti di lavoro autonomo per rispondere a fabbisogni permanenti e per lo svolgimento di attività non altamente qualificate.

Infatti, nelle leggi finanziarie sono state inserite previsioni volte a limitare il ricorso alle collaborazioni, introducendo tetti di spesa e stabilendo requisiti di legittimità, in particolare per evitare che fossero stipulate per prestazioni non qualificate, utilizzandole quali rapporti di lavoro subordinato.

Sul piano ordinamentale le modifiche apportate all'articolo 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001 dal decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, e quelle apportate all'articolo 36 del medesimo decreto, dalla legge finanziaria per l'anno 2008, sono finalizzate a ricondurre l'utilizzo delle diverse tipologie contrattuali, di lavoro autonomo e di lavoro subordinato, alle finalità loro proprie che sono distinte e non possono essere considerate sovrapponibili.

Ciò comporta, innanzi tutto, che il limite temporale individuato dall'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dalla legge finanziaria per l'anno 2008, individuato in tre mesi o nelle esigenze stagionali, non si applica ai contratti di collaborazione che sono contratti di lavoro autonomo e pertanto non inclusi nella categoria dei contratti di lavoro flessibile subordinato.

Peraltro rimane ferma la necessità che l'incarico abbia natura temporanea, come previsto dalla legge, considerato che la necessità di ricorrere ad una collaborazione deve collocarsi all'interno della programmazione delle attività dell'amministrazione con riferimento ad aspetti o fasi della medesima programmazione e, pertanto, non può ritenersi prorogabile se non limitatamente al completamento di un'attività avviata, in quanto la sua durata è predeterminata in relazione allo specifico aspetto o fase dell'attività. Altresì non è configurabile il rinnovo, dovendo un nuovo incarico far riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di un'apposita comparazione.

1. Collaborazioni occasionali e coordinate e continuative.

L'attuale formulazione dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 in relazione al tema delle collaborazioni esterne, qualificate come forma di lavoro autonomo, opera una sola distinzione: quella fra collaborazione occasionale e collaborazione coordinata e continuativa, riconducibili sia alle prestazioni ex articolo 2222 c. c. che all'articolo 2230 c. c. Si ha collaborazione occasionale nel caso di una prestazione episodica che il collaboratore svolga in maniera saltuaria e autonoma, spesso con contenuto professionale che si esaurisce in una sola azione o prestazione che consente il raggiungimento del fine e dove "il contatto sociale" con il committente sia sporadico. Tale collaborazione, pertanto, potrebbe non essere necessariamente riconducibile a fasi di piani o programmi del committente. Diversamente la collaborazione coordinata e continuativa, che qualora il committente sia una pubblica amministrazione è sempre una prestazione di lavoro autonomo, si caratterizza per la continuazione della prestazione e la coordinazione con l'organizzazione ed i fini del committente, dove, pertanto, quest'ultimo conserva non un potere di direzione, ma di verifica della rispondenza della prestazione ai propri obiettivi attraverso un potere di coordinamento spazio-temporale. La distinzione operata, fra collaborazioni autonome e coordinate e continuative, rileva non solo ai fini fiscali e

contributivi, che la legge disciplina diversamente e per i quali si rinvia al paragrafo 8, ma anche in relazione agli adempimenti cui sono tenute le amministrazioni committenti.

2. Il requisito della “particolare e comprovata specializzazione universitaria”

Le disposizioni sul tema delle collaborazioni esterne si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni in considerazione della loro collocazione nel Titolo I del decreto legislativo n. 165 del 2001 relativo ai principi generali. Pertanto, coerentemente a tale impostazione, il comma 6-ter dispone, per le autonomie locali, l'adeguamento dei regolamenti ex articolo 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000 ai principi enunciati al comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo 165 del 2001. Inoltre, come già chiarito nella circolare del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione n. 5 del 2006, le previsioni normative in tema di presupposti per il ricorso alle collaborazioni esterne, di requisiti per il conferimento degli incarichi e di pubblicità dei medesimi si applicano a tutte le tipologie di incarichi di lavoro autonomo. Ciò comporta l'irrelevanza del contenuto della prestazione: studio, consulenza, ricerca o altro, così come della tipologia contrattuale individuata dall'amministrazione: occasionale o coordinata e continuativa, a tali fini.

L'ulteriore precisazione operata dal legislatore, circa la necessità di una “*particolare e comprovata specializzazione universitaria*”, operata dall'articolo 3, comma 76, della legge n. 244 del 2007, ponendo l'accento sull'elevata competenza e coordinata con il presupposto dell'assenza di competenze analoghe in termini qualitativi all'interno dell'amministrazione fa ritenere impossibile il ricorso a qualsiasi rapporto di collaborazione esterna per attività non altamente qualificate, con la conseguente illegittimità di qualsiasi tipologia di contratto stipulato in violazione di tali presupposti, rafforzando, pertanto, quanto già indicato alla lettera c) del comma 6 dell'articolo 7, citato. Per quanto concerne il requisito della particolare professionalità l'utilizzo dell'espressione “esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria” deve far ritenere quale requisito minimo necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente, attinente l'oggetto dell'incarico. Non sono tuttavia da escludere percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale. Conseguentemente le amministrazioni non potranno stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore. Peraltro, il riferimento all'esperienza ed alla particolarità della competenza, che deve essere coerente con l'oggetto dell'incarico, e la necessità di una procedura comparativa per il conferimento degli incarichi, portano a considerare la necessità di reperire collaboratori che operano da tempo nel settore di interesse. Tale modifica precisa quindi quanto già ricavabile dall'articolo 7, comma 6 del testo previgente che comunque faceva riferimento a prestazioni altamente qualificate per qualsiasi forma di collaborazione autonoma a prescindere, come più volte ricordato, dal contenuto della stessa. In tutti gli altri casi si dovrà ricorrere, principalmente, alle risorse interne alle amministrazioni o ad altri istituti, quali le assegnazioni temporanee di personale da altre amministrazioni, o valutare, con l'opportuna prudenza, l'eventualità di ricorrere a strumenti diversi, quali gli appalti di servizi. Come già evidenziato l'articolo 7, comma 6 e seguenti, costituisce la disciplina generale in tema di ricorso alle collaborazioni esterne, pertanto rimangono vigenti tutte quelle previsioni normative che, per specifiche attività, determinano i requisiti dei collaboratori o anche le procedure per l'affidamento dell'incarico, anche per quanto riguarda l'evidenza pubblica. È questo il caso della progettazione in materia di lavori pubblici, di direzione lavori e collaudo di cui all'articolo 90 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici). I principi ivi richiamati di derivazione comunitaria, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, richiedono, per l'affidamento di incarichi sotto la soglia di 100.000 euro, l'attivazione di procedure di trasparenza e comparazione (articolo 91, comma 2, decreto legislativo n. 163 del 2006) che possono trovare concreta attuazione secondo le modalità previste dall'articolo 7, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 e dalle altre disposizioni in materia. Si può affermare che analoghi criteri devono essere rispettati in tutti i casi in cui è consentito dal legislatore il ricorso a collaborazioni professionali esterne come per il condono edilizio e per gli incarichi di difesa in giudizio. Si ritiene, inoltre, opportuno richiamare l'attenzione su alcune disposizioni specifiche tra cui l'articolo 9 della legge n. 150 del 2000, relativo ai specifici requisiti previsti per gli addetti stampa, nonché quelle contenute nell'articolo 51, comma 6, della legge n. 449 del 1997, relativamente a specifiche prestazioni previste da programmi di ricerca avviati dalle

amministrazioni ivi indicate. Per tali ultime fattispecie trovano comunque applicazione le restanti disposizioni in materia di pubblicità e comparazione.

3. Obblighi di pubblicità

Il legislatore in diverse disposizioni ha ribadito la necessità di assicurare l'attuazione del principio di trasparenza nel conferimento di incarichi a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, intendendosi per tali anche i dipendenti pubblici che siano incaricati da amministrazioni diverse dal proprio datore di lavoro, prevedendone più volte la pubblicità. In primo luogo si richiama la previsione generale contenuta nel comma 6-bis dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, aggiunto dall'articolo 32 del decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, circa la necessità che le amministrazioni adottino appositi regolamenti relativi alle procedure comparative a seguito delle quali conferire gli incarichi e li rendano pubblici. Al riguardo si rimanda alla bozza di regolamento, contenuta nell'allegato alla presente circolare, cui le amministrazioni possono fare utilmente riferimento pur con i necessari adattamenti alle specificità organizzative ed alle funzioni istituzionali loro proprie. Occorre, poi, fare riferimento agli obblighi, già richiamati nella citata circolare n. 5 del 2006, al paragrafo 4, previsti dall'articolo 53, comma 14, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come integrato dall'articolo 34, comma 2, del decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, il quale prevede che: *“Le amministrazioni rendono noti, mediante, inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata ed il compenso dell'incarico.”* Obblighi che si aggiungono a quelli già originariamente previsti dal medesimo comma 14 in merito ai dati che debbono essere trasmessi periodicamente al Dipartimento della funzione pubblica. Ad essi si sono aggiunti, lo scorso anno, quelli contenuti nell'articolo 1, comma 593, della legge n. 296 del 2006, che nello stabilire un tetto alla retribuzione massima erogabile dalle pubbliche amministrazioni a diversi soggetti, compresi dunque i collaboratori esterni, ha puntualmente disposto in merito alla pubblicità. Quest'ultima disposizione è stata sostituita da quella contenuta nell'articolo 3, comma 44, della legge n. 244 del 2007, secondo cui: *“Nessun atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi (trattamento economico onnicomprensivo relativo a rapporti di lavoro dipendente o autonomo erogato dalle pubbliche amministrazioni) può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento. In caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita”.* Nel medesimo comma si dispone, inoltre, che le pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le agenzie, gli enti pubblici anche economici, gli enti di ricerca e le università per i quali trova applicazione il limite alla retribuzione, sono tenuti alla preventiva comunicazione dei relativi atti alla Corte dei conti. In tale sede l'obbligo di pubblicità riguarda i trattamenti economici che superano la soglia individuata dal legislatore. Sullo specifico tema, si rinvia alla circolare del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, n. 1 del 2008, appositamente predisposta.

L'articolo 3, comma 54, della legge finanziaria per l'anno 2008 modifica l'articolo 1, comma 127 della legge n. 662 del 1996 disponendo che le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di *“collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza”* per i quali è previsto un compenso sono tenute a pubblicare sul proprio sito web i provvedimenti di incarico con l'indicazione del soggetto percettore, della ragione dell'incarico e dell'ammontare del compenso. Tenuto conto della dizione utilizzata dal legislatore e del carattere onnicomprensivo, più volte evidenziato, dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sono ricompresi nell'ambito di applicazione della previsione tutti gli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione committente anche nel caso che siano previsti da specifiche disposizioni legislative. Qualora sia omessa la pubblicazione la liquidazione del compenso costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto.

Ma a rendere più stringenti ed efficaci le disposizioni sulla pubblicità degli incarichi è il comma 18 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2008 il quale subordina l'efficacia dei contratti relativi ai rapporti di collaborazione esterna con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, all'avvenuta pubblicazione del nominativo del consulente,