

Il regolamento è stato predisposto in seguito agli ultimi interventi adottati con la Finanziaria 2008, che ha definito ulteriormente il regime delle collaborazioni esterne nelle pubbliche amministrazioni, consolidando la tendenza a limitare il ricorso a tali tipologie contrattuali ad ipotesi eccezionali. Più precisamente, la nuova disciplina si pone l'obiettivo di evitare che le pubbliche amministrazioni ricorrano allo strumento delle collaborazioni per rispondere a fabbisogni permanenti e per lo svolgimento di attività non altamente qualificate.

Nell'attuale formulazione le collaborazioni esterne, qualificate come forma di lavoro autonomo, si distinguono fra collaborazioni occasionali e collaborazioni coordinate e continuative, riconducibili sia alle prestazioni ex art. 2222 che all'art. 2230 del codice civile.

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.

Diversamente la collaborazione coordinata e continuativa 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 fra collaborazioni autonome e coordinate e continuative, assume rilievo sia ai fini fiscali e contributivi, che in relazione agli adempimenti cui sono tenute le amministrazioni committenti.

La nuova disciplina in tema di collaborazioni esterne si applica a tutte le pubbliche amministrazioni, individuate ai sensi del Titolo I del decreto legislativo n. 165/2001:

*“ (...)Per amministrazioni pubbliche si intendono 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, 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, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (...).”*

Come accennato, obiettivo del regolamento è quello di evitare che le pubbliche amministrazioni ricorrano allo strumento delle collaborazioni per rispondere a fabbisogni permanenti e per lo svolgimento di attività non altamente qualificate.

A tal fine il legislatore ha operato un'ulteriore precisazione circa la necessità di una «particolare e comprovata specializzazione universitaria» (art. 3, comma 76, della legge n. 244/2007), ponendo l'accento sull'elevata competenza, coordinata con il presupposto dell'assenza di competenze analoghe in termini qualitativi all'interno dell'amministrazione. Ciò determina l'impossibilità di 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. Per quanto concerne il requisito della particolare professionalità, la circolare in esame precisa che l'utilizzo dell'espressione «esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria» deve far ritenere quale requisito minimo necessario, il possesso della laurea magistrale o di un 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.

In tema di trasparenza e di obblighi di pubblicità, invece, l'art. 3, comma 54, della Finanziaria 2008 ha modificato l'art. 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. Al riguardo la circolare n. 2 precisa che, tenuto conto della dizione utilizzata dal legislatore e del carattere onnicomprensivo 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'art. 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'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, all'avvenuta pubblicazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione stipulante.

Di tale previsione occorrerà tenere conto in particolare in sede di stipula del contratto di incarico. Tale vincolo sull'efficacia, infatti, si applica a tutti gli incarichi sottoscritti dal 1° gennaio 2008, mentre l'obbligo di pubblicazione trova già applicazione sui contratti in essere a tale data.

## **Schema di regolamento recante disciplina per il conferimento di incarichi di collaborazione**

### **Art. 1.**

#### ***Finalità ed ambito di applicazione***

1. Il presente regolamento disciplina le procedure comparative per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo quali le collaborazioni di natura occasionale o coordinata e continuativa, nonché il relativo regime di pubblicità, al fine di garantire l'accertamento della sussistenza dei requisiti di legittimità per il loro conferimento, come definiti dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come integrato dall'art. 32 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 e dall'art. 3, comma 76 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. (Per gli enti locali fare riferimento all'art. 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000 ai commi 55, 56 e 57 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007).

2. Rientrano in tale disciplina tutti gli incarichi conferiti a persone fisiche con riferimento alle ipotesi individuate dagli articoli 2222 e 2230 del codice civile.

### **Art. 2.**

#### ***Individuazione del fabbisogno***

1. L'Ufficio per il personale, ricevuta la richiesta della struttura interessata, verifica la sua congruenza con il fabbisogno dell'amministrazione individuato nei documenti di programmazione di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con le funzioni istituzionali, i piani ed i programmi sull'attività amministrativa adottati, nonché la temporaneità della necessità.

2. Il medesimo ufficio verifica l'impossibilità di corrispondere a tale esigenza con il personale in servizio presso l'amministrazione attraverso interpellazioni interne tenendo conto delle mansioni esigibili e decide il ricorso ad una collaborazione esterna, come definita al comma 1, dell'art. 1, del presente regolamento.

3. In relazione agli elementi individuati, come indicato nel precedente comma, l'Ufficio competente

verifica la rispondenza della tipologia di professionalità richiesta, tenuto conto dei requisiti di elevata professionalità stabiliti dalla legge, e determina durata, luogo, oggetto e compenso per la collaborazione, tenuto conto delle disponibilità di bilancio e del prezzo di mercato. Relativamente al prezzo opera una ricognizione presso associazioni di categoria, ordini professionali, altre amministrazioni ed altri soggetti, al fine di individuare un compenso congruo con la prestazione richiesta.

4. L'Ufficio competente verifica, inoltre, la compatibilità della spesa prevista con i limiti di spesa vigenti.

### **Art. 3.**

#### ***Disposizione specifica da inserire nei regolamenti degli Enti locali***

1. L'ufficio competente, effettuate le verifiche di cui all'articolo precedente, deve comunque accertarsi della rispondenza dell'affidamento dell'incarico con la previsione contenuta nell'art. 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 relativa al programma approvato dal Consiglio, fatte salve materie e competenze previste e assegnate all'Ente da disposizioni legislative.

### **Art. 4.**

#### ***Individuazione delle professionalità***

1. L'Ufficio competente predispose un apposito avviso nel quale sono evidenziati i seguenti elementi:

- a) definizione circostanziata dell'oggetto dell'incarico, eventualmente con il riferimento espresso ai piani e programmi relativi all'attività amministrativa dell'ente;
- b) gli specifici requisiti culturali e professionali richiesti per lo svolgimento della prestazione;
- c) durata dell'incarico;
- d) luogo dell'incarico e modalità di realizzazione del medesimo (livello di coordinazione);
- e) compenso per la prestazione adeguatamente motivato e tutte le informazioni correlate quali la tipologia e la periodicità del pagamento, il trattamento fiscale e previdenziale da applicare, eventuali sospensioni della prestazione;
- f) indicazione della struttura di riferimento e del responsabile del procedimento.

2. Nel medesimo avviso è individuato un termine per la presentazione dei curricula e delle relative offerte ed un termine entro il quale sarà resa nota la conclusione della procedura, nonché i criteri attraverso i quali avviene la comparazione.

3. In ogni caso per l'ammissione alla selezione per il conferimento dell'incarico occorre:

- a) essere in possesso della cittadinanza italiana o di uno degli Stati membri dell'Unione europea;
- b) godere dei diritti civili e politici;
- c) non aver riportato condanne penali e non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale;
- d) essere a conoscenza di non essere sottoposto a procedimenti penali;
- e) essere in possesso del requisito della particolare e comprovata specializzazione universitaria strettamente correlata al contenuto della prestazione richiesta.

### **Art. 5.**

#### ***Procedura comparativa***

1. L'Ufficio competente procede alla valutazione dei curricula presentati, anche attraverso commissioni appositamente costituite, delle quali facciano parte rappresentanti degli uffici che utilizzeranno la collaborazione.

2. Ad ogni singolo curriculum viene attribuito un punteggio che valuti i seguenti elementi:

- a) qualificazione professionale;

b) esperienze già maturate nel settore di attività di riferimento e grado di conoscenza delle normative di settore;

c) qualità della metodologia che si intende adottare nello svolgimento dell'incarico;

d) eventuali riduzione sui tempi di realizzazione dell'attività e sul compenso;

e) ulteriori elementi legati alla specificità dell'amministrazione.

3. Per le collaborazioni riguardanti attività e progetti di durata superiore ai tre mesi il bando potrà prevedere colloqui, esami, prove specifiche, nonché la presentazione di progetti e proposte in relazione al contenuto e alle finalità della collaborazione.

4. Per le esigenze di flessibilità e celerità dell'Ente riguardanti incarichi di assistenza legale e tecnica l'amministrazione predisporrà annualmente, sulla base di appositi avvisi, elenchi ed albi di personale altamente qualificato, in possesso di determinati requisiti e appositamente selezionato, da cui attingere nel rispetto dei principi previsti in materia di collaborazioni esterne dall'ordinamento.

#### **Art. 6.**

##### ***Esclusioni***

1. Non soggiacciono all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-quater dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 i componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione.

2. Sono esclusi dalle procedure comparative e dagli obblighi di pubblicità le sole prestazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica che il collaboratore svolga in maniera saltuaria che non è riconducibile a fasi di piani o programmi del committente e che si svolge in maniera del tutto autonoma, anche rientranti nelle fattispecie indicate al comma 6 dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

#### **Art. 7.**

##### ***Durata del contratto e determinazione del compenso***

1. Non è ammesso il rinnovo del contratto di collaborazione. Il committente può prorogare ove ravvisi un motivato interesse la durata del contratto solo al fine di completare i progetti e per ritardi non imputabili al collaboratore, fermo restando il compenso pattuito per i progetti individuati.

2. L'Ufficio competente provvede alla determinazione del compenso che deve essere stabilito in funzione dell'attività oggetto dell'incarico, della quantità e qualità dell'attività, dell'eventuale utilizzazione da parte del collaboratore di mezzi e strumenti propri, anche con riferimento ai valori di mercato.

Deve comunque essere assicurata la proporzionalità con l'utilità conseguita dall'amministrazione.

3. La liquidazione del compenso avviene, di norma, al termine della collaborazione salvo diversa espressa pattuizione in correlazione alla conclusione di fasi dell'attività oggetto dell'incarico.

#### **Art. 8.**

##### ***Verifica dell'esecuzione e del buon esito dell'incarico***

1. Il dirigente competente verifica periodicamente il corretto svolgimento dell'incarico, particolarmente quando la realizzazione dello stesso sia correlata a fasi di sviluppo, mediante verifica della coerenza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi affidati.

2. Qualora i risultati delle prestazioni fornite dal collaboratore esterno risultino non conformi a quanto richiesto sulla base del disciplinare di incarico ovvero siano del tutto insoddisfacenti, il dirigente può richiedere al soggetto incaricato di integrare i risultati entro un termine stabilito, comunque non superiore a novanta giorni, ovvero può risolvere il contratto per inadempienza.

3. Qualora i risultati siano soltanto parzialmente soddisfacenti, il dirigente può chiedere al soggetto incaricato di integrare i risultati entro un termine stabilito, comunque non superiore a novanta giorni, ovvero, sulla base dell'esatta quantificazione delle attività prestate, può provvedere alla liquidazione parziale del compenso originariamente stabilito.

4. Il dirigente competente verifica l'assenza di oneri ulteriori, previdenziali, assicurativi e la richiesta di rimborsi spese diversi da quelli, eventualmente, già previsti e autorizzati.

**Art. 9.**

***Pubblicità ed efficacia***

1. Dell'avviso di cui all'art. 3 si dà adeguata pubblicità tramite il sito dell'amministrazione e attraverso altri mezzi di comunicazione.
2. Dell'esito della procedura comparativa deve essere data la medesima pubblicità indicata al comma precedente.
3. L'efficacia dei contratti di collaborazione è subordinata agli obblighi di cui all'art. 3, comma 18, della legge n. 244 del 2007.