

## LE COLLABORAZIONI NELLA P.A. ALLA LUCE DEL DL 4/2006

### 1. Il nuovo assetto normativo

L'art. 13 del decreto legge 4/2006 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione) si pone l'obiettivo di ridurre la spesa per consulenze nella pubblica amministrazione, che negli ultimi anni hanno rappresentato una fetta consistente dei bilanci pubblici.

La norma in esame, costituendo disposizione legislativa di principio cui debbono attenersi i destinatari, ridefinisce (per l'ennesima volta) l'ambito soggettivo entro cui le PP.AA. possono conferire incarichi a soggetti estranei alla propria struttura organizzativa.

Infatti, le amministrazioni pubbliche, per esigenze cui non possono fare fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, tramite:

- contratti di lavoro autonomo professionale;
- contratti di lavoro autonomo occasionale;
- contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Gli incarichi individuali devono contenere i seguenti presupposti:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e 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.

Tutti questi elementi devono sussistere contemporaneamente nel momento di attribuzione dell'incarico, nel senso che l'assenza di una sola delle riferite condizioni comporta l'illiceità dello stesso incarico, con conseguente ipotesi di responsabilità del dirigente interessato, per danno erariale verso l'ente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Sezioni Riunite Corte dei Conti, n. 27 del 12 giugno 1998

Sulla materia è intervenuta a più riprese il giudice contabile, preoccupato che l'affidamento di incarichi a terzi si potesse tradurre "in forme atipiche di assunzione" (così la deliberazione n. 33 del 22 luglio 1994 della Corte dei Conti). Infatti, la Corte dei Conti, con una serie di pronunce, ha ripetutamente affermato i principi e le condizioni affinché possano essere affidati incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni, e cioè:

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

## **2. Analisi dell'art. 13 DL 4/2006**

### **2.1. Le tipologie contrattuali degli incarichi esterni**

L'art. 13 DL 4/2006 disciplina congiuntamente le tipologie contrattuali cui si può far ricorso per conferire incarichi. Si tratta di:

- Contratti di lavoro autonomo professionale;
- Contratti di lavoro autonomo occasionale;
- Contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

La possibilità di ricorrere a siffatti rapporti è ammessa solo per prestazioni di elevata professionalità. Tali professionalità, e in questo senso si era già espresso anche il Consiglio di Stato (sezione V, sentenza n. 5144 del 15/9/2003), non devono essere presenti in organico e non devono essere utilizzate per far fronte ai compiti ordinari e istituzionali. In sostanza gli incarichi devono essere conferiti ad "esperti di provata esperienza".

In questo senso, almeno per le co.co.co., viene meno il principio, sancito dalla

Corte dei Conti nel 2005<sup>2</sup>, secondo il quale per le collaborazioni, essendo rivolte a sopperire a deficit più quantitativi che qualitativi, non era necessaria l'alta specializzazione.

## **2.2 I presupposti di legittimità: a) l'oggetto della prestazione**

Il legislatore pone grande attenzione all'oggetto della prestazione, che deve riguardare esclusivamente "progetti specifici e determinati", nell'ambito delle competenze e delle attività attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente. Questa previsione, sul piano pratico, comporta l'applicazione anche alle PP.AA. delle prescrizioni contenute nella legge Biagi.

## **2.3 b) impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane**

Le PP.AA. devono provvedere con il proprio personale al perseguimento dei propri compiti istituzionali, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

L'affidamento degli incarichi da parte dell'amministrazione deve avvenire solo qualora la stessa non sia in grado di far fronte a quell'esigenza con le risorse professionali presenti in quel momento al suo interno.

La norma focalizza quale principale presupposto per l'affidamento ad un soggetto esterno di un incarico l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'ente, in grado di assicurare i medesimi servizi. La rilevazione preliminare della capacità o meno delle risorse umane in forza all'Amministrazione, di effettuare le particolari prestazioni professionali può essere realizzata utilizzando:

- a) i profili professionali dichiarati nella dotazione organica;
- b) i piani annuali di formazione;
- c) ricerca interna alla struttura organizzativa.

## **2.4 c) prestazione temporanea e altamente qualificata**

Altro elemento legittimante del conferimento di incarico sono la temporaneità della prestazione e l'elevata qualificazione della stessa.

---

<sup>2</sup> Corte dei Conti, Sezioni Riunite, delibera 15 febbraio 2005

In particolare, l'elevata qualificazione della prestazione esclude che possano essere conferiti incarichi, ad esempio, per inservienti di mense, per autisti di trasporto alunni portatori di handicap o per qualsiasi altra esigenza a basso contenuto specialistico.

### **2.5 d) durata, luogo, oggetto e compenso**

Infine, devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

La durata deve essere limitata e generalmente non prorogabile.

Il luogo può essere la sede stessa dell'Amministrazione o altro luogo da stabilire nel disciplinare di incarico.

L'oggetto della prestazione deve riguardare un progetto specifico e determinato.

Il compenso deve essere quantificato in proporzione all'utilità che ne deriva per l'amministrazione.

### **3. Il regolamento sulle collaborazioni**

L'art. 13 del DL 4/2006 prevede che, con appositi regolamenti, le amministrazioni definiscono procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

I regolamenti vanno poi trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

La predisposizione del regolamento sulle collaborazioni, più che un obbligo, appare come un'opportunità che gli enti possono sfruttare, ossia disciplinare il conferimento di incarichi a soggetti estranei, anche definendo le più idonee procedure di selezione e i criteri di scelta dei collaboratori.

La competenza a deliberare il regolamento, per ciò che riguarda gli enti locali, è della Giunta (comunale o provinciale), dal momento che il regolamento in questione è parte del sistema regolamentare relativo all'ordinamento degli uffici e dei servizi. Infatti, ai sensi dell'art. 48, comma 3, TUEL 267/2000, è di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

## **Appendice: modello di regolamento di un ente locale (contenuto minimale)**

### **ART. 1**

L'Amministrazione (comunale o provinciale), per esigenze cui non può far fronte con personale in servizio, può conferire incarichi individuali ad esperti di provata esperienza, per mezzo di:

- contratti di lavoro autonomo professionale;
- contratti di lavoro autonomo occasionale;
- contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

### **ART. 2**

Gli incarichi individuali vengono conferiti direttamente dai Direttori di Settore dell'Amministrazione.

### **ART. 3**

Gli incarichi vengono conferiti in presenza dei seguenti presupposti:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento a questa Amministrazione e corrispondere ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- b) deve essere accertata preliminarmente l'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane disponibili all'interno dell'Amministrazione;
- c) l'esigenza deve essere temporanea e richiedere prestazioni altamente qualificate;
- d) devono essere predeterminati la durata, il luogo, l'oggetto e il compenso della collaborazione.

### **ART. 4**

Il/la Comune/Provincia individua annualmente, in sede di determinazione del fabbisogno di personale e nel Piano Esecutivo di Gestione, progetti specifici e le attività che, per loro natura, necessitano di elevate competenze e professionalità, cui ricollegare i contratti di cui all'art. 1.

### **Art. 5**

Il/la Comune/Provincia individua i collaboratori cui conferire gli incarichi di cui all'art. 1, attraverso procedure di selezione con comparazione dei curricula professionali e successivo colloquio.

## **Art. 6**

Il/la Comune/Provincia emette un bando che stabilisce i criteri di valutazione e i termini temporali entro cui presentare le domande di partecipazione, corredate da curriculum vitae.

## **Art. 7**

Le domande, con i relativi curricula pervenuti, sono esaminate da una Commissione tecnica, composta dal Direttore Generale, dal Direttore del Personale e dal Direttore del Settore interessato al conferimento dell'incarico.

La Commissione elabora per ciascun curriculum un giudizio sintetico, attribuendo un punteggio numerico di valore, da 1 a 10 (1, valore più basso, 10, valore più alto).

Sulla base dei punteggi riportati da ciascun candidato, la Commissione predispone una graduatoria provvisoria.

Sono ammessi al colloquio i candidati che abbiano riportato un punteggio di almeno 5.

Al termine del colloquio, la Commissione predispone la graduatoria finale di merito.

La graduatoria può essere utilizzata anche per il conferimento di incarichi similari, fino ad esaurimento.

## **Art. 8**

I rapporti di collaborazione di cui all'art. 1 sono formalizzati con apposito disciplinare di incarico, approvato con apposita determinazione dirigenziale del Direttore di Settore.

I contratti sono stipulati in forma scritta, e devono contenere i seguenti elementi:

- durata della collaborazione;
- luogo in cui viene svolta la collaborazione;
- oggetto della prestazione;
- compenso della collaborazione.

Il pagamento del compenso avviene, di regola, mensilmente, salvo quanto diversamente pattuito nel disciplinare di incarico.

Al termine della prestazione, il collaboratore è tenuto a presentare al Direttore del Settore una relazione finale sul lavoro svolto.