



## ***Città di Teano***

*Provincia di Caserta*

**Ripartizione AA.GG., Legale e Urp**

### **Regolamento**

**Per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma (applicabile a tutte le tipologie di prestazioni ex comma 6, art. 7 del D.lgs n. 165/01, come sostituito dall'art. 46 d.l. n. 112/08,) e di lavoro flessibile.**

**Approvato con Deliberazione di G.C. n. 286 del 11/08**

## Breve premessa

### Premessa.

La materia degli incarichi esterni da parte della pubblica amministrazione è stata negli ultimi anni oggetto di frequenti interventi da parte del legislatore, che in attuazione di una politica più generale di contenimento della spesa pubblica, ha progressivamente introdotto restrizioni sempre più severe nell'utilizzo di tali istituti, nel tentativo di arginarne l'abuso.

Per fronteggiare tali fenomeni, il legislatore ha operato:

- sul versante della fissazione di limiti di spesa,
- sul versante della rigorosa fissazione di presupposti attraverso una marcata procedimentalizzazione;
- attraverso l'introduzione di forme di controllo.

Con l'ultimo intervento legislativo, l'art. 46 del D.L. 25.06.2008 n. 112, convertito in legge 6/8/2008 n. 133, sono state introdotte significative novità alla disciplina, sia con riferimento ai presupposti per il loro conferimento (art. 7 comma 6 e ss. del D.Lgs. n. 165/01 e s.m.i.), sia con riferimento alla programmazione e regolamentazione in materia da parte degli enti locali (art. 3 commi 55 e 56 della legge n. 244/2007).

Nello stesso contesto, si ritiene collocato anche l'utilizzo di contratti di lavoro flessibile, giusta art. 49 del D.L. n. 112/08 e legge di conversione, per cui il Regolamento sceglie di applicare le norme di garanzia previste per gli incarichi ex art. 46 anche a quelli previsti, appunto, dall'art. 49.

### Il requisito della "particolare e comprovata specializzazione universitaria"- eccezioni

Una prima importante novità riguarda i requisiti professionali di cui devono essere in possesso i soggetti destinatari d'incarichi esterni con contratto di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa.

La materia era già stata oggetto di significative modifiche dapprima ad opera dell'art. 32 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, cd. "decreto Bersani", e poi dell'art. 3 comma 76 della legge 24.12.2007 n. 244 (finanziaria 2008).

Tale ultima norma, nel contesto di una più generale rivisitazione dei presupposti per l'utilizzo del lavoro flessibile, all'art. 7 comma 6 del Testo Unico sul pubblico impiego aveva sostituito il riferimento agli "esperti di provata competenza" con quello assai più specifico di "esperti dotati di particolare e comprovata specializzazione universitaria", restringendo, così, sensibilmente la platea dei potenziali destinatari di incarichi professionali.

Con questa formulazione, rafforzativa delle previsioni già contenute alla lett. c) del medesimo comma (che, com'è noto, limita il ricorso agli incarichi esterni solo per prestazioni altamente qualificate), il legislatore, non ritenendo più sufficiente il possesso della generica competenza nel settore, richiedeva il possesso di una specializzazione di tipo universitario, e per di più strettamente attinente alla materia oggetto dell'incarico (ossia "particolare") e suffragata da un serio curriculum professionale attestante anche l'esperienza maturata nel settore (in questo senso il termine "comprovata").

I singoli enti in sede regolamentare potevano comunque modulare diversamente, ove necessario, il livello di specializzazione richiesto, a secondo del tipo di incarico, del grado di tecnicismo (e di conseguente difficoltà), e del livello medio delle professionalità presenti all'interno, in modo coerente con le rispettive realtà e i rispettivi fabbisogni.

Restava comunque imprescindibile il possesso di una specializzazione di tipo "universitario", conseguibile attraverso una laurea specialistica (cd "laurea magistrale") o comunque una laurea conseguita secondo il vecchio ordinamento, a questa equiparata *ex lege*.

Qualche apertura poteva ipotizzarsi con riferimento a quelle attività concernenti ambiti (per esempio, le prestazioni artistiche), la cui specializzazione, pur richiedendo una conoscenza qualificata, non fosse presente nell'offerta universitaria, in ragione proprio dell'impossibilità di reperimento sul mercato. In tali casi particolari, poteva ritenersi sufficiente l'accertamento in concreto delle conoscenze, comprovate, unitamente all'esperienza nel settore, da un articolato curriculum.

Tuttavia il legislatore, facendo una netta retromarcia rispetto al progressivo innalzamento dei requisiti professionali registrato nelle ultime formulazioni dell'art. 7 comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001, e nell'intento di dare risposta alle richieste da più parti pervenute di mitigare il rigore di tale norma, con l'art. 46 del D.L. n. 112/08 ha disposto che si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

### **Divieto di conferimento di incarichi di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie.**

Con l'affermazione del divieto espresso di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie e di utilizzare i collaboratori come lavoratori subordinati, il legislatore ha recepito un principio che era stato affermato da tempo sia da parte delle Sezioni giurisdizionali e delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia da parte della Funzione pubblica.

Gli incarichi esterni, infatti, devono far fronte a esigenze eccezionali e temporanee, che non possono in alcun modo coprire i fabbisogni ordinari e le esigenze di carattere duraturo, cui gli enti sono tenuti a dare risposta attraverso la programmazione triennale del fabbisogno del personale, o attraverso la riqualificazione professionale del personale interno.

### **La programmazione consiliare di cui all'art. 3 comma 55 della L. n. 244/2007.**

Al fine di superare le perplessità sollevate dal difetto di coordinamento tra il comma 55 e il comma 56 dell'art. 3 della finanziaria 2008, dovute al mancato richiamo nel primo degli incarichi di collaborazione, le varie tipologie di incarico previste in questi due commi (studio, ricerca, consulenza e collaborazione) sono state ricondotte all'interno della categoria generale della collaborazione autonoma, a prescindere dall'oggetto della prestazione.

A fini definitivi, richiamando la già citata delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n. 6/Contr/2005, si ricorda che le collaborazioni sono definibili come prestazioni rese da soggetti esterni all'ente, che conferiscono un apporto - di tipo occasionale o coordinato e continuativo -, necessario al corretto svolgimento dell'attività istituzionale di programmazione o di gestione.

Altra novità significativa apportata all'art. 3 comma 55 risiede nel fatto che ai fini del conferimento di un incarico non è più obbligatoria la sua previsione nell'ambito dello specifico programma consiliare, ben potendosi prescindere da tale adempimento qualora questo faccia riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge.

Tale soluzione, invertendo anche qui la rotta rispetto alla legge finanziaria 2008, nella sostanza rispande l'autonomia dirigenziale a discapito della programmazione consiliare, che in teoria dovrebbe restare obbligatoria solo per il conferimento d'incarichi non riconducibili ad attività istituzionali previste dalla legge.

Un'eventualità di questo genere, però, contrasterebbe con l'art. 7 comma 6 lett. a) del D.Lgs. n. 165/2001, che annovera tra i presupposti di legittimità proprio la corrispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente.

## **L'allocazione del tetto massimo di spesa per gli incarichi esterni.**

Con la modifica dell'art. 3 comma 56 della finanziaria 2008, secondo cui il budget di spesa annua per gli incarichi (anche qui definiti con il termine onnicomprensivo di collaborazione autonoma) non va più previsto all'interno del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, ma direttamente nel bilancio preventivo, il legislatore ha voluto probabilmente raggiungere due obiettivi: inserire la quantificazione del limite di spesa annua in una sede più consona, ossia all'interno di uno strumento di programmazione economico finanziaria, e controbilanciare nei confronti del Consiglio comunale quella sostanziale sottrazione di competenze operata dal comma precedente in materia di programmazione degli incarichi.

Si ritiene pertanto che l'indicazione del tetto massimo di spesa per incarichi vada fatta in sede di delibera di approvazione del bilancio di previsione, o di sua variazione, non all'interno del documento contabile.

Questo budget generale sarà poi allocato tra i vari centri di responsabilità tramite il piano esecutivo di gestione, che grazie alla sua struttura che prevede l'ulteriore suddivisione degli interventi in capitoli, è più idoneo a differenziare tale spesa da quella per altre prestazioni di servizi, e soprattutto costituisce la sede istituzionalmente più appropriata per l'affidamento dei budget finanziari - e dei correlati obiettivi -, ai dirigenti o ai responsabili degli uffici e dei servizi per i comuni sprovvisti di figure dirigenziali, cui compete la fase gestionale.

## **Il controllo da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti**

L'art. 3 comma 57 della legge n. 244/2007, non interessato da modifiche testuali, com'è noto ha disposto l'obbligo da parte degli enti locali di trasmettere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione gli estratti dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi che disciplinano, in conformità alla legislazione vigente, limiti, criteri e modalità di affidamento degli incarichi esterni.

Tale trasmissione, non potendo essere fine a sé stessa, è stata ritenuta strumentale ad un esame e ad una eventuale pronuncia della Corte dei conti, secondo modalità che devono necessariamente armonizzarsi con il quadro normativo vigente.

Tale controllo è ascrivibile, secondo l'orientamento della Corte Costituzionale alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica (come era il tradizionale controllo di legalità e regolarità), ma dinamica, volta a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive.

**Art. 1**  
**(Finalità)**

1. Il presente regolamento disciplina le procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma, applicabile a tutte le tipologie di prestazioni, 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'articolo 7, commi 6 – 6bis e 6ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i., dall'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000 e dai commi 55, 56 e 57 dell'articolo 3 della legge n. 244 del 2007, come modificati dall'art. 46 del D.L. 112/08 e legge di conversione.

2. Il Regolamento disciplina, altresì, l'utilizzo di contratti di lavoro flessibile, giusta art. 49 del D.L. n. 112/'08 e legge di conversione.

**Art. 2**  
**(Ambito applicativo)**

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

2. I contratti di lavoro autonomo di natura occasionale si identificano in prestazioni d'opera intellettuale, rese senza vincolo di subordinazione e senza coordinamento con l'attività del committente. I relativi incarichi sono conferiti ai sensi e per gli effetti degli artt. 2229 e seguenti del codice civile e generano obbligazioni che si esauriscono con il compimento di una attività circoscritta e tendenzialmente non ripetitiva, ancorché prolungata nel tempo, e sono finalizzate a sostenere e migliorare i processi decisionali dell'ente. Gli incarichi di lavoro autonomo occasionale si articolano secondo le seguenti tipologie:

a) "incarico di studio", avente per oggetto il conferimento di un'attività di studio che si concretizza ai sensi del D.P.R. n. 338/1994 nella consegna di una relazione scritta finale nella quale sono illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte;

b) "incarico di ricerca" che presuppone la preventiva definizione del programma di ricerca da parte dell'ente;

c) "incarico di consulenza", che può assumere contenuto diverso e in genere avere per oggetto la richiesta di pareri ad esperti in materie di interesse dell'Ente.

d) "contratti di natura coordinata e continuativa", che si identificano in prestazioni d'opera intellettuale, rese nell'ambito di rapporti di collaborazione di carattere sistematico, che si estrinsecano in prestazioni d'opera intellettuale rese sotto il coordinamento del committente, ma senza vincolo di subordinazione;

e) "lavoro flessibile", giusta art. 49 del dl 112, come convertito in legge, che si identificano, in linea di massima, con i contratti di lavoro a tempo determinato, i contratti di formazione e lavoro, gli altri rapporti formativi e i contratti di somministrazione di lavoro, per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali.

5. Il contratto disciplina la decorrenza, il termine per il conseguimento della prestazione, l'oggetto della prestazione, i rapporti tra Committente e Contraente nonché il compenso pattuito.

6. Il contratto è espletato senza vincolo di subordinazione o sottoposizione al potere organizzativo, direttivo e disciplinare del Committente. Tali contratti non comportano obbligo di osservanza di un orario di lavoro, né

l'inserimento nella struttura organizzativa del Committente e possono essere svolti, nei limiti concordati, anche nella sede del Committente.

7. Gli incarichi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e), sono affidati solo nell'ambito del programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

### **Art. 3**

#### **(Presupposti, limiti e modalità di conferimento degli incarichi)**

1. Il ricorso alle prestazioni oggetto di tale Regolamento è subordinato, in primo luogo alla rispondenza dell'affidamento dell'incarico con la previsione contenuta nell'articolo 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.

2. Presupposto ineludibile per il conferimento degli incarichi in argomento è l'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente medesimo, in grado di assicurare la rispondenza dei risultati agli obiettivi dell'Amministrazione. Allo scopo dovrà essere eseguita attenta ricognizione del cui esito negativo dovrà darsi puntuale notizia nel provvedimento dirigenziale di incarico od in apposita relazione del funzionario preposto, tenuto altresì conto della possibilità di più razionale utilizzo, a tal fine, delle risorse esistenti, come della possibilità e convenienza di instaurare un nuovo rapporto di lavoro subordinato, anche part-time.

3. Gli incarichi di specie non potranno includere la rappresentanza del Comune od altre funzioni che l'ordinamento preveda come prerogativa di soggetti ad esso legati da vincolo di subordinazione.

### **Art. 4**

#### **(Limiti di spesa)**

1. L'affidamento degli incarichi esterni di cui al precedente articolo 2 è soggetto ai limiti di spesa complessiva annua individuati nella programmazione allegata al Bilancio di Previsione.

### **Art. 5**

#### **(Individuazione delle professionalità)**

1. L'Ufficio competente, individuato nella Ripartizione che richiede il contratto autonomo, 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 anche universitaria strettamente correlata al contenuto.

#### **Art.6 (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) eventuale 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 eventualmente attingere nel rispetto dei principi previsti in materia di collaborazioni esterne dall'ordinamento.

5. Gli incarichi di importo superiore alla soglia comunitaria sono affidati previa gara di rilevanza comunitaria, quelli compresi tra 20.000,00 e la soglia comunitaria, previo espletamento di gara ufficiale, mentre per quelli compresi tra 5.000,00 e 20.000,00 euro, l'incarico può essere conferito all'esito di una apposita indagine di mercato, espletata attraverso una lettera d'invito contenente gli elementi di cui al comma 2, da inviare ad almeno cinque soggetti dotati dei requisiti necessari.