

*SINTESI Per l'affidamento degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa le pubbliche amministrazioni dovranno fare riferimento a quanto previsto dall'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dall'articolo 110, comma 6 del decreto legislativo n. 267 del 2000, poiché le disposizioni del decreto legislativo n. 276 del 2003 non sono applicabili alle pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procederà all'affidamento dell'incarico solo qualora non sia in grado di far fronte a quell'esigenza con le risorse professionali presenti in quel momento al suo interno e secondo i principi individuati dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti. Rispetto alle necessità che manifestano un carattere permanente le amministrazioni dovranno provvedere con l'aggiornamento periodico dei profili professionali e anche con apposite iniziative di formazione e aggiornamento del personale in servizio.*

Ufficio per il personale  
delle pubbliche amministrazioni  
Servizio per il trattamento normativo

Prot. n.

Roma,

Al Comune di Frasso Sabino

OGGETTO: richiesta parere in merito alle collaborazioni coordinate e continuative.

Con riferimento alla nota n. 252 del 23 gennaio 2004, con la quale codesto Comune richiedeva un parere in merito ai riferimenti normativi da considerare in sede di affidamento di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa si rappresenta l'avviso dello scrivente ufficio.

In primo luogo occorre considerare quale sia, al momento attuale, il quadro normativo di riferimento, all'interno del quale le amministrazioni procedono, in caso di necessità, all'affidamento di incarichi di consulenza coordinata e continuativa.

Come noto, il decreto legislativo n. 276 del 2003, in esecuzione della delega disposta con la legge n. 30 del 2003, all'articolo 1, comma 2, ha disposto espressamente l'inapplicabilità delle disposizioni ivi contenute alle pubbliche amministrazioni e nell'articolo 86, comma 8, ha previsto che il Ministro per la funzione pubblica convochi le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per esaminare i profili di

armonizzazione conseguenti alla entrata in vigore del decreto legislativo anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi nella materia.

Ne consegue che per le autonomie locali le norme di riferimento rimangono l'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e l'articolo 110, comma 6 del decreto legislativo n. 267 del 2000, dalla lettura dei quali si evince che si può ricorrere a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa solo per prestazioni di elevata professionalità, caratterizzate da una elevata autonomia nel loro svolgimento tale da caratterizzarle quali prestazioni di lavoro autonomo.

Come evidenziato da questo Ufficio in precedenti pareri<sup>1</sup> l'elemento dell'autonomia dovrà risultare prevalente, poiché in caso contrario sarebbero aggirate e violate le norme sull'accesso alla PA tramite concorso pubblico in contrasto con i principi costituzionali (artt. 51 e 97) ribaditi dalla Corte Costituzionale in alcune recenti sentenze in materia di riqualificazione, nonché il principio, anch'esso costituzionale, di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). Tale necessità è stata ravvisata, in precedenza, anche dalla Corte dei Conti, Sezione controllo enti, che nella deliberazione n. 33 del 22 luglio 1994, già aveva rappresentato la necessità di evitare che l'affidamento di incarichi a terzi si traducesse in forme atipiche di assunzione.

Pertanto, nel valutare la natura del rapporto da instaurare, il vero criterio distintivo potrebbe essere individuato nella mancanza del vincolo di subordinazione, come desumibile dalla lettura degli articoli 2094, 2086 e 2014 del codice civile, disposizioni nelle quali la dipendenza del lavoratore subordinato dal proprio datore di lavoro assume un ruolo primario, anche quale limitazione al potere decisionale, organizzativo etc. del lavoratore subordinato. Viceversa in presenza di lavoro autonomo il committente potrà verificare e controllare le modalità di esecuzione delle attività affidate, al solo fine di valutare la rispondenza del risultato con quanto richiesto e la sua funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati. Sulla natura dei rapporti, se di lavoro autonomo o subordinato, soccorre anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale partendo dalla considerazione che il solo *nomen iuris*, quale esplicazione del principio dell'affidamento delle parti, non consente di individuare completamente la natura della prestazione, è giunta ad indicare indici per l'individuazione della natura subordinata della prestazione.<sup>2</sup>

L'affidamento dell'incarico a terzi potrà avvenire solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione non sia in grado di far fronte a quell'esigenza con le risorse professionali presenti in quel momento al suo interno. Al riguardo soccorre nuovamente la consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti, la quale ha ribadito l'impossibilità di affidare, mediante rapporti di collaborazione, i medesimi compiti che sono svolti dai dipendenti dell'amministrazione.

I principi guida elaborati dalla Corte, e espressamente richiamati dalla Sezione giurisdizionale per il Veneto<sup>3</sup>, relativamente alla eventualità di un danno erariale per

---

<sup>1</sup> Si veda il sito [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it) alla voce pareri, assunzioni

<sup>2</sup> Si veda la sentenza n. 63 del 1999.

<sup>3</sup> si veda Corte dei Conti Sezione giurisdizionale per il Veneto, 3 novembre 2003, n. 1124/2003 su Giornale di diritto amministrativo n. 1/2004. Sui medesimi principi si rinvia, inoltre, a: Corte dei Conti, Sez. I, 18 gennaio 1994, n7; Sez. I

affidamento di consulenze e delle correlate responsabilità, possono essere così riassunti quali condizioni necessarie per il conferimento degli incarichi:

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

Inoltre deve ritenersi che tali condizioni debbano tutte ricorrere perché l'incarico possa essere considerato conferito lecitamente e senza incorrere nell'ipotesi del danno erariale. Tale necessità, oltre a rispondere alla impostazione delle norme prima richiamate è stata affermata esplicitamente dalla stessa Corte<sup>4</sup>.

E' opportuno, inoltre, ricordare in tale sede la necessità e l'onere che ricade sulle amministrazioni di individuare i fabbisogni duraturi o frequenti nell'ambito di provvedimenti di analisi e programmazione triennale dei fabbisogni, anche tramite l'aggiornamento periodico dei profili professionali in relazione ai mutamenti istituzionali e ai nuovi fabbisogni quando questi assumano un carattere permanente. Tale necessità emerge anche dalle indicazioni della Corte dei Conti che ha avuto modo di sottolineare come la proroga del rapporto di incarico a personale esterno debba essere considerata una fattispecie assolutamente eccezionale<sup>5</sup>.

Può essere utile, infine, nell'ambito della ricognizione delle professionalità esistenti all'interno, verificare la possibilità e la convenienza di formare o aggiornare personale interno sottoutilizzato o da riconvertire, in attuazione del principio guida che discende dalle finalità indicate dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e in particolare per "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane".

Tornando alla nuova tipologia del lavoro a progetto, ed in previsione della futura armonizzazione, non può non considerarsi che nella costituzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa la pubblica amministrazione committente può sempre tenere presente, per gli aspetti della configurazione pratica del rapporto e quali elementi fondamentali, il programma da realizzare o la fase di lavoro da eseguire ad opera del collaboratore, pur nella tradizionale cornice giuridica del rapporto.

---

7 marzo 1994, n. 56; Sezioni Riunite 12 giugno 1988, n. 27; Sez. II 22 aprile 2002, n. 137; Sez. controllo enti, del. N. 33 22 luglio 1994.

<sup>4</sup> Corte dei Conti, Sezioni Unite, 12 giugno 1988, n. 27.

<sup>5</sup> Corte dei Conti, Sez. contr. Enti, 28 aprile 1992, n. 19

Il Direttore dell'Ufficio  
Francesco Verbaro

S.d.P.