



La Formazione Asmel direttamente nel tuo Ufficio!

**Ciclo di seminari online
(webinar) gratuiti**

IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DI CONSULENZA E COLLABORAZIONE

4 aprile 2022, dalle ore 11,30 alle 13,00

Programma

- **Le tipologie**
- **I vincoli da rispettare**
- **Gli incarichi di collaborazione e gli appalti di servizi**
- **Le indicazioni della giurisprudenza**
- **Risposte ai quesiti**

**ASMEL Associazione per la
Sussidiarietà e la Modernizzazione
degli Enti Locali**

www.asmel.eu

800165654

webinar@asmel.eu

Dott. Arturo Bianco

ESPERTO GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, CONSULENTE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

AUTORE DI NUMEROSI VOLUMI, TRA CUI “LA GESTIONE DEL PERSONALE NEGLI ENTI LOCALI” (CEL EDITORE 2021), “IL CONTRATTO DEI DIRIGENTI E DEI SEGRETARI” (MAGGIOLI EDITORE 2021), “IL CONTRATTO DEL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI” (CEL EDITORE 2018), “CONTRATTAZIONE DECENTRATA, CONTROLLI E RESPONSABILITÀ” (MAGGIOLI EDITORE 2020), “LA GESTIONE ASSOCIATA DOPO IL DL N. 95/2012” (MAGGIOLI EDITORE 2012),

“L’APPLICAZIONE DELLA LEGGE BRUNETTA” (SOLE 24 ORE EDITORE 2009)

DIRIGE LE RIVISTE TELEMATICHE “OGGI PA”, “IL BOLLETTINO DEL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI”, | “CITTÀ MIA”, GIORNALISTA, COLLABORA CON IL SOLE 24 ORE

GIÀ PRESIDENTE ANCI SICILIA, GIÀ COMPONENTE LA PRESIDENZA NAZIONALE ANCI, GIÀ DIRIGENTE ANCITEL

GIÀ CONSULENTE DAGLA (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO), ANCI ED ARAN

- ▶ Norma fondamentale di riferimento articolo 7 d.lgs. n. 165/2001
- ▶ La disposizione dell'articolo 110, comma 6, d.lgs. n. 267/2000 (Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità) è generica e compresa nella norma generale
- ▶ art. 53 DLgs n. 165/2001 (obblighi di comunicazione)
- ▶ legge n. 662/1996 (obblighi di comunicazione)
- ▶ DL 78/2010 e n. 101/2013 (tetto di spesa per incarichi di consulenza)
- ▶ Legge 228/2012 (rinnovi e proroghe)
- ▶ In vigore obbligo di comunicazione di incarichi di importo superiore a 5.000 €

IL DETTATO NORMATIVO/1

- ▶ Articolo 7 d.lgs. n. 165/2001
- ▶ 5-bis. E' fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalita' di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilita' erariale.
- ▶ 6. .. per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimita':

IL DETTATO NORMATIVO/2

- ▶ a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- ▶ b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- ▶ c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
- ▶ d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione.

IL DETTATO NORMATIVO/3

- ▶ Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro.. ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.
- ▶ Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.
- ▶ Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater.

IL DETTATO NORMATIVO/4

- ▶ 6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.
- ▶ 6-ter. I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al d.lgs n. 267/2000, si adeguano ai principi di cui al comma 6.
- ▶ 6-quater. Le disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-ter non si applicano ai componenti degli organismi indipendenti di valutazione e dei nuclei di valutazione

IL DETTATO NORMATIVO/5

- ▶ Articolo 53 d.lgs. n. 165/2001 per i dipendenti pubblici e per le comunicazioni
- ▶ Articolo 15 DLgs 33/2013: la pubblicazione sul sito internet e la comunicazione alla Funzione Pubblica sono “condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi”
- ▶ Articolo 3 legge 244/2007: «55. Gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio. 56. Con il regolamento di cui all'art. 89 del dlgs n.2 67/2000 sono fissati, in conformita' a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalita' per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilita' erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione e' fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali. 57. Le disposizioni regolamentari di cui al comma 56 sono trasmesse, per estratto, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione.

IL DETTATO NORMATIVO/6

- ▶ Superamento dei cococo dallo 1 luglio 2019
- ▶ Consulenza, studio e ricerca (Corte dei Conti, delibera 15 febbraio 2005 n. 6/contr/05). Gli incarichi di studio: consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte. Gli incarichi di ricerca, invece, presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione. Le consulenze riguardano le richieste di pareri ad esperti. Sono compresi: studio e soluzione di questioni inerenti all'attività dell'amministrazione committente; prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi; consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell'amministrazione; studi per l'elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi
- ▶ Tetto di spesa superato

LE TIPOLOGIE

- ▶ Divieto di conferimento di incarichi di studio e consulenza (norma non estensibile in via interpretativa) a soggetti già lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza (articolo 5, comma 9, d.l. n. 95/2012)
- ▶ Applicazione anche agli incarichi direttivi e dirigenziali ed agli organi di governo, anche nelle società partecipate
- ▶ Riconoscibile solamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute
- ▶ Per i pensionati con quota 100 tetto di compensi complessivi a 5.000 euro annui

GLI INCARICHI AI PENSIONATI

- ▶ Tradizionalmente: «la connotazione spiccatamente personale della prestazione dovuta viene sostituita dalla stabile organizzazione imprenditoriale e dall'assunzione del rischio del debitore»; «Nel contratto d'opera la prestazione richiesta può assumere tanto i connotati di un'obbligazione di mezzi (es. un parere, una valutazione o una stima peritale), quanto i caratteri dell'obbligazione di risultato (ad es. la realizzazione di uno spartito musicale, o di un'opera artistica di particolare pregio). Nel contratto di appalto, l'esecutore si obbliga nei confronti del committente al compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro, con organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione in proprio del rischio di esecuzione della prestazione».

LA DIFFERENZA CON GLI APPALTI DI SERVIZI/1

- ▶ «L'appalto di servizi, pur presentando elementi di affinità con il contratto d'opera, rispetto al quale ha in comune almeno il requisito dell'autonomia rispetto al committente, si differenzia da quest'ultimo in ordine al profilo organizzatorio, atteso che l'appaltatore esegue la prestazione con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, rivestendo normalmente la qualità di imprenditore»
- ▶ Di recente: collaborazione se viene dedotta in contratto una prestazione d'opera, ai sensi degli artt. 2222 ss cod. civ., ovvero che il servizio sia affidato dietro corrispettivo al prestatore d'opera o alla piccola impresa: qualora, invece, l'affidamento fosse rivolto ad una media o grande impresa, si ricadrebbe nel campo dell'appalto, ovviamente incompatibile con l'assunzione del lavoratore autonomo»

LA DIFFERENZA CON GLI APPALTI DI SERVIZI/2

- ▶ «viene meno il criterio tradizionale secondo cui le norme in tema di appalto si palesano solamente nelle ipotesi in cui il professionista si sia obbligato a strutturare una stabile organizzazione per l'esecuzione della prestazione, mentre la consulenza e/o collaborazione autonoma sono caratterizzate dalla carenza di tale requisito derivante dall'unicità, dalla singolarità e puntualità dell'incarico, nonché dalla determinatezza dell'arco temporale in cui si deve svolgere la prestazione professionale.. la nozione di contratto di appalto di servizi da considerarsi è più ampia di quella del codice civile, con la conseguenza che numerosi rapporti negoziali qualificati come contratti d'opera o di opera intellettuale devono considerarsi attratti, sotto il profilo delle modalità di affidamento, nella disciplina dei contratti pubblici. Ciò significa che ogni incarico affidato a un professionista munito del titolo di ingegnere o architetto va tendenzialmente fatto rientrare nell'alveo della richiamata disciplina dei contratti pubblici, e comunque in essa dovranno rientrarvi tutte quelle prestazioni di servizio il cui esito finale assuma, all'interno dei vari procedimenti amministrativi funzione autonoma e stabile.. per servizi di natura intellettuale si devono intendere quelli che richiedono lo svolgimento di prestazioni professionali, svolte in via eminentemente personale, costituenti ideazione di soluzioni o elaborazione di pareri, prevalenti nel contesto della prestazione erogata rispetto alle attività materiali e all'organizzazione di mezzi e risorse; al contrario va esclusa la natura intellettuale del servizio avente ad oggetto l'esecuzione di attività ripetitive che non richiedono l'elaborazione di soluzioni personalizzate, diverse, caso per caso, per ciascun utente del servizio, ma l'esecuzione di meri compiti standardizzati»

LA DIFFERENZA CON GLI APPALTI DI SERVIZI/

- ▶ Fonti di responsabilità contabile: l'insufficiente, succinta e laconica motivazione ex se inidonea ad integrare gli estremi del riscontro oggettivo della sussistenza dei requisiti di legittimità e, nel contempo, priva di indicatori certi, analizzabili e, dunque, verificabili; il conferimento diretto senza il previo confronto concorrenziale tra le offerte di preventivi di altri professionisti; l'illegittimo intervento degli organi politici; la mancata proporzionalità del compenso all'utilità conseguita dall'ente; la mancata dimostrazione analitica della impossibilità oggettiva o soggettiva di utilizzare personale dipendente

LE INDICAZIONI DELLA GIURISPRUDENZA

- ▶ Oggetto della collaborazione specifico, non generico e non sostitutivo dello svolgimento di compiti ordinari
- ▶ Conferimento degli incarichi disposto dal dirigente o responsabile
- ▶ Divieto di conferimento di incarichi di consulenza o di studio a pensionati; possibile il conferimento di incarichi professionali
- ▶ Le deroghe al vincolo della laurea sono tassative e non sono estensibili in via interpretativa
- ▶ In ambito culturale/ricreativo/di animazione vi sono degli spazi significativi di apprezzamento discrezionale. I contenuti del bando

INCARICHI DI COLLABORAZIONE: QUESITI/1

- ▶ Il CIG si applica ai contratti; non è sostitutivo della comunicazione alla anagrafe delle prestazioni della PA
- ▶ L'incarico di supporto al RUP ha natura professionale; il Sindaco anche di piccolo comune non può esserne destinatario
- ▶ Il tetto dei 5.000 euro per le PA deriva dalla lettura della FFPP; le norme vanno dettate nei regolamenti per le autorizzazioni
- ▶ Il parere agli avvocati è consulenza
- ▶ L'articolo 7, commi 6 e seguenti, d.lgs. n. 165/2001 è la norma fondamentale di riferimento ed ha un carattere vincolante per tutte le PA

INCARICHI DI COLLABORAZIONE: QUESITI/2

- ▶ Il tetto di 1 anno per gli incarichi dirigenziali e direttivi ai pensionati è invalicabile e si applica anche a quelli che erano dipendenti dello stesso ente
- ▶ Affidamento diretto senza pubblicità e comparazione deroga ai principi di carattere generale: eccezioni limitate
- ▶ Comunicazione alla Corte dei Conti delle collaborazioni di importo superiore a 5.000 euro.
- ▶ Nel programma degli incarichi le collaborazioni e non gli appalti di servizi

INCARICHI DI COLLABORAZIONE: QUESITI/3

- ▶ Incarichi occasionali extra orario di lavoro a dipendenti pubblici soggetti ai limiti generali
- ▶ Incarichi di collaborazione ed incarichi di appalti di servizi da pubblicare nelle sezioni di amministrazione trasparente in formato aperto
- ▶ Autorizzazione incarichi ex art. 53 dlgs n. 165/2001 rilasciati dal dirigente/responsabile individuato dall'ente
- ▶ Dubbi sul conferimento all'amministratore di sistema di incarichi di consulenza informatici
- ▶ Superati gli incarichi di cococo

INCARICHI DI COLLABORAZIONE: QUESITI/4