



Roma 08/04/2008
Prot. n. 0018528

Ai Presidenti Atenei Federati
Ai Direttori Atenei Federati
Ai Signori Presidi di Facoltà e Scuole
Ai Direttori di Dipartimento
Ai Direttori Biblioteche Centrali di Facoltà
Ai Direttori Centri - Interdip. - Interuniversitari
Ai Direttori Centri Ricerca e Servizi
Ai Segretari Amministrativi dei Dipartimenti e dei Centri
Alla Segreteria Particolare del Magnifico Rettore
Alla Segreteria Generale del Magnifico Rettore:
- Segreteria Tecnica
- Segreteria Comm., Organi Collegiali rapp. Uff.
- Segreteria dei Pro Rettori
- Ufficio Relazioni con il Pubblico
Alla Segreteria della Direzione Amministrativa
- Segreteria Particolare
- Segreteria Tecnica
Alla Segreteria Collegio Direttori Dipartimento
Ai Dirigenti le Ripartizioni: I[^] - II[^] - III[^] - IV[^] - V[^] VI[^]
VII[^] - IX[^]
Al Resp. Coordinamento Uffici Tecnici
Al Resp. U.T. Città Universitaria
Al Resp. U.T. Sedi Esterne in ambito Comunale
Al Resp. U.T. Sedi Esterne in ambito Regionale
Al Resp. Uff. Valorizzazione Ricerca Scientifica e Innovazione
Al Medico Competente - C. Medicina Occupaz.
Al Resp. Ufficio Esperto Qualificato
Al Resp. Ufficio Prevenzione e Protezione
Al Resp. Ufficio appl. Legge 675/96
Al U.S. Attività Studio e Ricerca
Al Responsabile dell'Ufficio Economato
Al Responsabile Uff. Ispettorato Pensioni
Al Responsabile Uff. Amm. per la Sicurezza
Al Coordinatore Ufficio Stipendi
Al Resp. Ufficio Stampa di Ateneo

e p./c.

Ai Segretari delle OO.SS.
Alla RSU
LORO SEDE

Oggetto: Legge 24.12.2007, n. 244 (Legge Finanziaria 2008) – Principali novità in materia di collaborazioni esterne



Premessa

Con Circolare n. 2 dell'11.03.2008, peraltro disponibile sul sito http://www.funzionepubblica.it/ministro/pdf/Circolare_CoCoCo_10.03.08.pdf, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha fornito a tutte le Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001 apposite linee guida nella materia relativa alle collaborazioni esterne con particolare riferimento alle nuove disposizioni previste dalla Legge Finanziaria 2008.

Tale ultima legge per l'anno 2008, infatti, è intervenuta con diverse disposizioni volte a definire il regime delle collaborazioni esterne nelle pubbliche amministrazioni, da un lato agendo indirettamente sui limiti di spesa e dall'altro delineando un sistema volto a limitare il ricorso a tali tipologie contrattuali prevedendo, tra l'altro, requisiti di legittimità ancora più selettivi, come si vedrà nel prosieguo.

Le linee dettate dalla Funzione Pubblica trovano il loro precedente in numerosi interventi del legislatore, finalizzati ad escludere che vengano stipulati rapporti di lavoro autonomo per rispondere a **fabbisogni permanenti** e per lo svolgimento di attività non altamente qualificate. E' necessario, infatti, che le collaborazioni esterne abbiano **natura temporanea**, non potendo ritenersi prorogabili gli incarichi se non limitatamente al completamento di un'attività già avviata, in quanto la loro durata deve essere predeterminata in relazione alla specifica fase dell'attività.

Ne deriva, pertanto, che non è possibile procedere in alcun caso al rinnovo automatico degli incarichi in quanto è comunque necessario che essi facciano riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferiti a seguito di un'apposita comparazione selettiva.

Tanto premesso, si reputa necessario operare una **distinzione** delle tipologie contrattuali, **lavoro flessibile subordinato e lavoro autonomo**, che saranno trattate nei due successivi paragrafi, in quanto le modifiche apportate all'art. 7, comma 6 del DLgs. 165/2001 dal DL n. 223 del 2006, convertito dalla Legge n. 248 del 2006 e poi dalla legge finanziaria 2008, sono finalizzate proprio a ricondurre l'utilizzo delle diverse fattispecie alle finalità loro proprie che devono essere mantenute ben distinte.

Rapporti di lavoro flessibile subordinato

L'art. 3, comma 79 ha riformulato l'articolo 36 del D.Lgs. 165/2001 prevedendo che le PP.AA. non possano più avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi.

Il richiamo all'**art. 36 novellato disciplina solo ed esclusivamente le tipologie contrattuali di lavoro flessibile riconducibili al lavoro subordinato a tempo determinato** che per le Università è individuato nell'art. 6 del CCNL 2002/2005.

Ciò in considerazione sia della sua collocazione sistematica nel D.Lgs. 165/2001, che lo vede inserito nel capo relativo all'accesso nelle Pubbliche Amministrazioni sia in ragione del fatto che il legislatore ha tenuto sempre separata la disciplina del lavoro autonomo



contemplandola in maniera esaustiva e differenziata nell'art. 7, comma 6 del D. Lgs. 165/2001.

L'art. 36 sopracitato, per espressa statuizione normativa, non si applica agli incarichi dirigenziali a contratto, al personale adibito agli organi di direzione, consultivi e di controllo nonché ai contratti per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica i cui oneri non siano a carico del Fondo di Finanziamento Ordinario dell'Università.

Inoltre il divieto previsto dall'art. 36 non opera a fronte di disposizioni speciali che incidendo su specifici interventi normativi precedenti non incompatibili, disciplinano fattispecie particolari e precisamente:

- personale docente e di ricerca a contratto (DPR 382/80, L. 210/98, L. 230/05);
- ricercatori a tempo determinato (L. 230/05);
- assegnisti e collaboratori alla ricerca (L. 444/97).

Per effetto di quanto sopra emerge che il limite temporale individuato dall'art. 36, comma 1, del D.Lgs. 165/2001, come sostituito dalla legge finanziaria 2008, individuato in tre mesi o nelle esigenze stagionali, non si applica in particolare ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa che sono contratti di lavoro autonomo e pertanto non possono ritenersi inclusi nella categoria dei contratti di lavoro flessibile subordinato.

Rapporti di lavoro autonomo

Per quanto riguarda gli **incarichi di lavoro autonomo** occorre evidenziare le principali novità intervenute.

Il ricorso a tali incarichi è possibile per soddisfare esigenze cui l'Università non può far fronte con personale in servizio ed è ammesso esclusivamente in presenza dei seguenti presupposti:

- l'oggetto della prestazione, che il collaboratore è chiamato a rendere deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione e, altresì, corrispondere ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- l'Amministrazione deve aver preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno ed in particolare che le prestazioni da svolgere non possano essere svolte dal personale dipendente per inesistenza delle specifiche competenze professionali e/o per coincidenza ed indifferibilità di altri impegni di lavoro. Resta fermo che l'utilizzo del personale eventualmente disponibile deve essere compatibile con la qualifica rivestita e che l'attività ulteriore da svolgere presso la struttura richiedente non costituisce un impegno sostitutivo, ma aggiuntivo rispetto a quello ordinario;
- gli incarichi devono essere affidati ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria per soddisfare esigenze di natura temporanea per lo svolgimento di prestazioni altamente qualificate;
- devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della prestazione;
- obbligo di conferire gli incarichi tramite procedure comparative rese pubbliche.



Requisito della particolare e comprovata specializzazione universitaria

L'art. 3, comma 76 ha modificato l'art. 7, comma 6 del Dlgs. 165/2001 prevedendo per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, tra l'altro, non più ad esperti di provata competenza, ma **ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria**.

L'ulteriore precisazione operata dal legislatore circa la necessità di tale requisito fa ritenere impossibile il ricorso a qualsiasi rapporto di collaborazione esterna per attività che non siano altamente qualificate, con la conseguente illegittimità di qualsiasi tipologia di contratto stipulato in violazione di tali presupposti.

In particolare l'utilizzo dell'espressione "esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria" deve far ritenere quale **requisito minimo necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente**, attinente l'oggetto dell'incarico.

Non sono però da escludere percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale.

Pertanto si può ritenere che **in casi particolari ed adeguatamente motivati, gli incarichi possano essere affidati a soggetti che pur non avendo il requisito della laurea specialistica, siano in possesso almeno della laurea triennale unitamente ad altro titolo di studio costituito dal master universitario di primo livello**.

Peraltro il riferimento all'esperienza ed alla particolarità della competenza, che deve essere coerente con l'oggetto dell'incarico e la necessità della procedura comparativa per il conferimento degli incarichi, portano a considerare la necessità di reperire collaboratori che operano da tempo nel settore di interesse.

Rimangono comunque vigenti quelle previsioni normative che, per specifiche attività, determinano i requisiti dei collaboratori o anche le procedure per l'affidamento dell'incarico, anche per quanto riguarda l'evidenza pubblica.

E' questo il caso della progettazione in materia di lavori pubblici, di direzione lavori e collaudo di cui all'art. 90 del D.Lgs. 163/2006, degli incarichi di difesa in giudizio.

E' bene evidenziare che devono ritenersi esclusi dall'introduzione del nuovo requisito della particolare e comprovata specializzazione universitaria tutti quei contratti di cui all'art. 51, comma 6 della Legge 449/1997, stipulati ai sensi degli articoli 2222 e seguenti del codice civile aventi ad oggetto specifiche prestazioni previste da programmi di ricerca, fermo restando che per tali fattispecie trovano comunque applicazione le restanti disposizioni in materia di pubblicità e valutazione comparativa.



Limiti di spesa

Per quanto attiene i limiti di spesa previsti dalle leggi finanziarie è necessario premettere che il legislatore ha operato una **distinzione tra quelli relativi agli incarichi occasionali e quelli relativi alle collaborazioni coordinate e continuative**. Tale approccio non deve portare a qualificare diversamente le due tipologie contrattuali per quanto riguarda i presupposti necessari per l'affidamento delle stesse poichè la distinzione è operante solo ed esclusivamente ai fini dell'individuazione dei limiti di spesa pertinenti, a nulla rilevando il contenuto specifico della prestazione. Infatti le attività di studio, ricerca, consulenza, possono essere oggetto, oltre che di una prestazione occasionale, anche di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, purchè per il loro svolgimento necessitino di un potere di coordinamento del committente ed una continuità della prestazione.

Tanto ciò premesso, per quanto riguarda le **prestazioni occasionali** occorre fare riferimento ai commi 56 e 57 dell'art. 1 della Legge 266/2005, ancora vigenti, che stabiliscono che: *“le somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001 sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005 e che per un periodo di tre anni, compreso pertanto l'anno 2008. Le medesime non possono stipulare contratti di consulenza che nel loro complesso siano di importo superiore rispetto all'ammontare totale dei contratti in essere al 30 settembre 2005, come automaticamente ridotto”*.

Per quanto riguarda i limiti di spesa delle **collaborazioni coordinate e continuative** si applicano le disposizioni di cui al comma 187 della Legge 266/2005 che stabilisce che: *“a decorrere dall'anno 2006 le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro a tempo determinato o con convenzioni o contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 40% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003”, limite che poi è stato ulteriormente ridotto al 35%, a decorrere dal 1.01.2008*, per effetto della Legge Finanziaria 2008 (comma 80 dell'art. 3).

Diversamente da quanto previsto dalla Legge Finanziaria 2007, la mancata riproposizione nel testo normativo di progetti finalizzati al miglioramento dei servizi didattici per gli studenti quale ipotesi di eccezione al limite di cui sopra induce a ritenere che anche detti contratti debbano essere ricompresi nel limite del 35%.

In definitiva si deve concludere che sono **esclusi da tale limite solo i contratti che non gravano sul Fondo di Finanziamento Ordinario e che sono finalizzati all'attuazione di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica**, in base a quanto previsto dall'art. 77, comma 11.

Stabilizzazione

Per quanto riguarda in particolare le collaborazioni coordinate e continuative la Legge Finanziaria 2008 all'art. 3, comma 94 prevede, anche per le istituzioni universitarie, una progressiva stabilizzazione, tra l'altro, delle risorse umane utilizzate mediante contratti di



collaborazione coordinata e continuativa in possesso di specifici requisiti di anzianità, escluso il personale a contratto con compiti di ricerca e di insegnamento nelle università.

L'eventuale ricorso al processo di stabilizzazione deve comunque trovare specifica previsione nella predisposizione di programmi di stabilizzazione, previo espletamento delle procedure di consultazione con le organizzazioni sindacali, nell'ambito degli strumenti della programmazione triennale del fabbisogno di personale per gli anni 2008, 2009 e 2010 e comunque dovrà avvenire tramite l'espletamento di procedure selettive di natura concorsuale.

Le condizioni per l'accensione di tale processo devono trovare quindi la compresenza di tre requisiti fondamentali:

- 1) il personale interessato deve aver prestato attività lavorativa mediante contratto di collaborazione coordinata e continuativa in essere al 1 gennaio 2008 e alla stessa data deve avere già espletato almeno 3 anni, anche non continuativi, di attività lavorativa nel quinquennio antecedente alla data del 28 settembre 2007.
- 2) aver prestato l'attività sub 1) per lo svolgimento di attività amministrativa, in senso lato, con esclusione di ogni prestazione collegata alla ricerca – tra cui evidentemente anche gli assegni di ricerca – e alla didattica e quindi tutti i contratti per la didattica integrativa.
- 3) specifica previsione nell'ambito degli ordinari strumenti di programmazione del fabbisogno di personale.

Il successivo comma 95, peraltro, non esteso alle istituzioni universitarie, prevede che nelle more di tale stabilizzazione, le amministrazioni interessate possono continuare ad avvalersi del personale, ma esclusivamente di quello assunto a tempo determinato sulle procedure selettive di cui ai commi 529 e 560 della Legge Finanziaria 2007. Tali procedure comunque non sono state applicate presso l'Università, stante un diverso accordo di stabilizzazione che ha consentito l'accesso a tempo indeterminato del personale a tempo determinato con specifici requisiti di anzianità.

Alla luce di quanto sopra i **contratti di collaborazione coordinata e continuativa attualmente in essere che rispondano alle condizioni sub 1) e sub 2) non potranno essere mantenuti automaticamente nelle more di eventuali futuri processi di stabilizzazione, ma potranno, al loro naturale spirare, essere eventualmente rinnovate le procedure di attivazione e comunque nel rispetto dei requisiti previsti dalla nuova normativa vigente come già sopra commentata.**

Obblighi di pubblicità degli incarichi

Il legislatore ha più volte ribadito in diverse disposizioni la necessità di assicurare l'attuazione del principio di trasparenza nel conferimento di incarichi a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, intendendosi per tali anche i dipendenti pubblici che siano incaricati da amministrazioni diverse dal proprio datore di lavoro, prevedendo particolari obblighi di pubblicità.

Innanzitutto occorre considerare la previsione generale contenuta nel comma 6 bis dell'art. 7 del D.Lgs. 165/2001 aggiunto dall'art. 32 del DL 223/2006, convertito dalla L. 248/2006,



circa la necessità che le amministrazioni adottino appositi regolamenti relativi alle procedure comparative a seguito delle quali conferire gli incarichi e li rendono pubblici e che saranno oggetto di apposita disciplina contenuta nel Regolamento per l'affidamento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, consulenza professionale e prestazione occasionale di prossima emanazione.

Inoltre il comma 54 dell'art. 3 della Legge Finanziaria 2008 ha modificato l'art. 1, comma 127 della Legge 23 dicembre 1996, n. 662 prevedendo 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 relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato”*. Tenuto conto della espressione utilizzata dal legislatore e del carattere onnicomprensivo dell'art. 7, comma 6 del D.Lgs. 165/2001, si deve ritenere che **rientrano nella previsione normativa tutti gli incarichi a soggetti esterni** all'amministrazione committente anche nel caso che gli stessi siano previsti da specifiche disposizioni legislative.

A rendere più stringenti ed efficaci le disposizioni sulla pubblicità degli incarichi è intervenuto il comma 18 dell'art. 3 che dispone: *“i contratti relativi a rapporti di consulenza con le PP.AA di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 165/01, sono efficaci a decorrere dalla data di pubblicazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione stipulante”*.

Tale vincolo sull'efficacia si applica a tutti gli incarichi di consulenza sottoscritti dal 1° gennaio 2008, mentre l'obbligo di pubblicazione più volte sancito dal legislatore trova già applicazione sui contratti come sopra individuati in essere a tale data.

Pertanto costituiscono oggetto dell'obbligo di pubblicità le seguenti fattispecie:

- **consulenze;**
- **collaborazioni coordinate e continuative ivi inclusi i contratti per assegni di ricerca e per la didattica integrativa;**
- **prestazioni occasionali.**

Sono invece escluse da tale obbligo le collaborazioni meramente occasionali che si esauriscono in una sola azione o prestazione, caratterizzata da un rapporto *“intuitu personae”* e che comportano una spesa equiparabile ad un rimborso spesa come ad es. la partecipazione a convegni e seminari, la singola docenza, la traduzione di pubblicazioni.

Per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi di pubblicità, essi dovranno essere assolti dai Centri di Responsabilità Amministrativa di cui all'art. 2, comma 7, lett. a), b), c), d), e), f) del Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità in vigore presso l'Università o dagli Uffici e strutture organizzative ad essi afferenti, che provvedono direttamente alla stesura delle fattispecie contrattuali sopra individuate.

Gli elementi relativi a ciascuna fattispecie contrattuale, che dovranno essere pubblicati sul proprio sito web dalle strutture sopra individuate, sono i seguenti:

- **provvedimenti con i quali vengono affidati gli incarichi**



- **ragione dell'incarico;**
- **ammontare del compenso erogato.**

Qualora le strutture interessate non dispongano di un proprio sito web potranno richiedere la pubblicazione sul sito dell'Amministrazione centrale:

<http://www.uniroma1.it/organizzazione/amministrazione/ripartizionepersonale>, inviando un messaggio di posta elettronica all'indirizzo: concorsi@uniroma1.it, e indicando tutti gli elementi oggetto della pubblicazione sopra indicati.

Sanzioni

In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto o del responsabile della struttura competente, così come sopra individuata.

Obblighi di trasmissione alla Corte dei Conti:

Si rammenta che l'art. 1, comma 173 della Legge 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) ha previsto che gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 **di importo superiore ai 5.000,00 Euro** devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei Conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

Pertanto copia dei contratti e/o della documentazione relativa agli incarichi di studio o consulenza conferiti a soggetti estranei all'Amministrazione di importo superiore al suddetto limite dovrà essere trasmessa alla competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti di Roma (Via Mozambano, 10 CAP 00185), anche per i contratti relativi agli anni 2006 e 2007, ove non si sia ancora provveduto.

Anche tale obbligo deve intendersi assolto, come per la pubblicazione sul sito web, dalle strutture, come sopra individuate, che abbiano provveduto o provvedano per il futuro alla stesura di tali contratti.

Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente circolare, si rimanda comunque a quanto disposto dalla circolare n. 2 dell'11.03.2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica più volte citata.

Per ogni ulteriore informazione o chiarimento le SS.LL. potranno rivolgersi presso la Ripartizione II – Personale Settore IV alla Dott.ssa Giuliana De Martino Rosaroli tel. 06/49912186, fax 06/49912129, e. mail giuliana.demartino@uniroma1.it

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO