

Gli incarichi di collaborazione

di Arturo Bianco

www.marcoaurelio.comune.roma.it

Con il comma 147 dell'articolo 1 della legge n. 228/2012, cd legge di stabilità 2013, viene vietato il rinnovo degli incarichi di collaborazione e consulenza e vengono dettate limitazioni procedurali e di compenso per la proroga di questi rapporti. Con il precedente comma 146 sono dettati limiti alla possibilità di conferire incarichi di consulenza in materia informatica nelle amministrazioni statali. Con il successivo comma 148 si estendono alle società in house che hanno una quota non inferiore al 90% del proprio fatturato i vincoli dettati in materia di conferimento di questi incarichi per le PA. L'ambito di applicazione della "novella" è assai ampio. Siamo in presenza di una disposizione che integra il comma 6 dell'articolo 7 del DLgs n. 165/2001. Per cui essa si applica a tutte le PA, ivi compresi gli enti locali e le regioni. Ed ancora si estende alle collaborazioni, alle consulenze, agli studi ed alle ricerche. Ricordiamo che tale articolo non si applica solamente agli incarichi conferiti alle società e/o, comunque, alle persone giuridiche: in questo caso siamo infatti in presenza di appalti di servizi. La novità non si applica inoltre agli incarichi professionali, che ricordiamo essere quelli previsti nella tabella allegata al DLgs n. 163/2006 ed i cui principali, per gli enti locali, sono la progettazione di opere pubbliche e/o di strumenti urbanistici, nonché l'assistenza in giudizio. L'aver scelto lo strumento della integrazione dell'articolo 7, comma 6, del DLgs n. 165/2001 determina la estensione della sua applicazione sia agli incarichi occasionali che a quelli di collaborazione coordinata e continuativa. Ed ancora, la disposizione si applica sia agli incarichi i cui oneri sono sostenuti dallo stesso ente sia a quelli posti a carico di altri soggetti, siano essi pubblici o privati.

La disposizione è entrata in vigore lo scorso 1 gennaio, per cui sono vietati i rinnovi e sono limitate le proroghe degli incarichi a soggetti esterni a partire da tale data.

LE FINALITÀ

La disposizione è stata dettata per limitare l'eccessivo ricorso alle proroghe ed ai rinnovi. In questi anni, infatti, è assai frequente che le Pubbliche Amministrazioni abbiano fatto ricorso a questi istituti per prolungare rapporti in essere. Sicuramente, alla base di tali comportamenti vi è molto spesso la volontà di aggirare i vincoli dettati in modo crescente dal legislatore alla pubblicità preventiva della volontà di conferire questi incarichi, nonché di effettuare selezioni comparative e di dare pubblicità all'avvenuto conferimento di questi incarichi. Per molti aspetti, la disposizione si inserisce nell'ambito delle scelte dettate dalla legislazione negli ultimi anni, scelte che vanno tutte nella direzione di dettare rigidi e crescenti tetti alla spesa, nonché di limitare fortemente il loro numero. La logica è ancora una volta sostanzialmente la stessa, anche se in questa occasione non sono previsti ulteriori tagli o limitazioni al conferimento, ma piuttosto vincoli di tipo procedurale per evitare la loro prosecuzione per un lungo periodo. Occorre infine evidenziare l'effetto di riduzione del precariato che si determina con la introduzione dei vincoli al rinnovo ed alla proroga dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Non è certamente un caso che il comma 401 dello stesso provvedimento preveda la possibilità di stabilizzare tramite concorsi pubblici nei quali si può valorizzare in modo adeguato l'esperienza non solo dei lavoratori subordinati a tempo determinato, ma anche dei cococo che per almeno 36 mesi hanno svolto la propria attività con lo stesso ente. Sulla base delle nuove disposizioni il numero dei cococo che supereranno il tetto dei 36 mesi dovrebbe essere fortemente ridotto.

LA PROROGA

In primo luogo si stabilisce che la proroga della durata degli incarichi a soggetti esterni possa essere

utilizzata esclusivamente se il progetto o l'obiettivo non è stato raggiunto ed a condizione che il mancato raggiungimento non possa essere in alcun modo imputabile alla responsabilità del collaboratore. Il legislatore completa questa disposizione con la previsione che la proroga è utilizzabile solamente in via eccezionale. Questa parte della disposizione ha sicuramente un rilievo innovativo, ma non siamo in presenza di novità stravolgenti; possiamo piuttosto parlare di chiarimenti e precisazioni che vengono introdotti rispetto alla normativa precedentemente in vigore. La più importante novità contenuta nel comma 147 della legge di stabilità 2013 in materia di incarichi a soggetti esterni è però senza dubbio rappresentata dal limite che viene dettato ai compensi da corrispondere ai collaboratori in caso di proroga del rapporto. La novità non è costituita in questo caso dalla imposizione di drastici limiti alla possibilità di utilizzare l'istituto della proroga per gli incarichi conferiti a soggetti esterni: non vengono infatti dettati divieti, ma sono introdotti una serie di vincoli che ne scoraggiano e limitano fortemente la utilizzazione. La novità riguarda il compenso che non può essere maggiorato. Viene stabilito che la proroga è possibile "ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di conferimento dell'incarico". La volontà normativa può essere definita come quanto mai chiara ed inequivocabile: la proroga del rapporto professionale non determina in modo automatico, ma neppure consente una rivalutazione in relazione alla durata più lunga dell'incarico. Si può facilmente presumere che questa scelta determinerà in modo sostanzialmente automatico il risultato di ridurre in misura assai marcata il numero delle proroghe di questi incarichi.

IL RINNOVO

Lo stesso comma 147 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2013, legge n. 228/2012, fissa il divieto del rinnovo degli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca di cui all'articolo 7, comma 6, del DLgs n. 165/2001. La "novella" legislativa ha un carattere molto netto e tranchant, di conseguenza, deve essere applicata senza deroghe di sorta. Non sono così consentite eccezioni neppure nel caso di incarichi i cui oneri sono posti a carico di altre Pubbliche Amministrazioni o di altri soggetti, ivi compresa la Unione Europea ed i privati. Anche in questi casi, in presenza di una necessità di prosecuzione di tali rapporti occorre procedere, nel rispetto del tetto alla spesa e degli obblighi procedurali dettati dalla normativa, al conferimento ex novo di un incarico di collaborazione, consulenza etc.

LE ALTRE NOVITÀ

Le novità in materia di incarichi a soggetti esterni si completano con altre 2 disposizioni. La prima estende l'ambito di applicazione delle previsioni dettate dall'articolo 7 del DLgs n. 165/2001 in materia di collaborazioni e consulenze anche alle società di cui all'articolo 4 del DL n. 95/2012, cioè quelle partecipate dalle PA che hanno un fatturato di almeno il 90% con soggetti pubblici. Ricordiamo peraltro che la permanenza in vita di queste società costituisce una scelta eccezionale che gli enti pubblici proprietari devono adeguatamente motivare. La seconda limita la possibilità delle amministrazioni statali di conferire incarichi di consulenza informatica esclusivamente a necessità specifiche e contingenti, escludendo le tipologie generiche. La scelta legislativa non ha, neppure in questo caso, un carattere stravolgente rispetto ai principi dettati dalla normativa precedentemente in vigore, costituendone una accentuazione, che gli enti locali devono assumere comunque come un punto di riferimento di carattere generale.