



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni  
Segreteria tecnica del direttore

**DFP-0020153-30/04/2008-1.2.3**

**Parere UPPA n.32/08**

Roma, li 30 aprile 2008

Al Consorzio dei servizi sociali  
"Alta Irpinia"  
Piazza della Vittoria, 20  
83047 LIONI (AV)

**OGGETTO:** quesito in merito alla disciplina del ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative nelle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento al quesito posto con la nota n. 2768 del 9 aprile 2008 si richiamano, preliminarmente, le circolari del Ministro per la funzione pubblica n. 4 del 2004, recante gli indirizzi alle amministrazioni in tema di "Collaborazioni coordinate e continuative. Presupposti e limiti alla stipula dei contratti. Regime fiscale e previdenziale. Autonomia contrattuale", e n. 5 del 2006, recante gli indirizzi in materia di "affidamenti di incarichi esterni e di collaborazione coordinata e continuativa".

A tali circolari si aggiunge la circolare n. 2 del 2008 del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione recante gli indirizzi alle amministrazioni in tema di incarichi di collaborazione alla luce delle novità introdotte dalla legge n. 244 del 2007, legge finanziaria per l'anno 2008.

Venendo alle questioni specifiche sottoposte all'attenzione di questo Ufficio si osserva come il tema del ricorso al lavoro autonomo nella pubblica amministrazione è stato, negli anni più recenti, più volte affrontato dal legislatore con l'evidente finalità di distinguerlo dal lavoro subordinato, che costituisce la regola nelle pubbliche amministrazioni, e, conseguentemente, collocarlo nell'ambito proprio dell'eccezionalità e quindi della limitatezza nel tempo e nell'utilizzo.

Al riguardo si richiama, di seguito, l'evoluzione del quadro normativo di riferimento.

La normativa in tema di collaborazioni esterne è contenuta nell'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che nella modifica operata dal decreto "Bersani" ha recepito il costante orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti sui presupposti per il conferimento degli incarichi ad estranei all'amministrazione, ed inoltre ha colto l'occasione per ribadire esplicitamente la caratteristica di lavoro autonomo quale connotato tipico delle collaborazioni occasionali così come di quelle coordinate e continuative, e dettato un'unica disciplina per entrambe le tipologie di collaborazione prescindendo dal contenuto della prestazione (*le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa*).

Per quanto concerne l'ambito di applicazione di tale normativa considerata la sua collocazione della disposizione fra i principi generali, nonché l'esplicito rinvio all'adeguamento ai principi per gli enti locali, non dovrebbero più sussistere dubbi sulla loro applicabilità a tutte le pubbliche amministrazioni.



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Tenuto inoltre conto del fatto che la legge già prevedeva la possibilità di conferire incarichi solo ad *“esperti di provata competenza”* e che oggi prescrive il requisito della *“particolare e comprovata specializzazione universitaria”* ne deriva che l’ordinamento non consente e già non consentiva alle amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa per funzioni semplici e che non rivestono il carattere dell’autonomia. Ulteriormente la formulazione attuale dell’articolo 7, comma 6, alla lettera c), prevede che la prestazione oggetto della collaborazione debba avere natura *“altamente qualificata”*.

Ciò considerato si osserva che le disposizioni contenute in alcune leggi finanziarie che hanno individuato il medesimo tetto di spesa per i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa hanno effetti solo finanziari e non incidono sulla qualificazione giuridica degli istituti che sono disciplinati da norme diverse (l’articolo 7, comma 6, citato ed il decreto legislativo n. 368 del 2001) e rispondono ad esigenze diverse delle amministrazioni. Infatti il legislatore ha solo posto un limite di spesa per le tipologie contrattuali più utilizzate al fine di contenerle e di limitare gli effetti sulla spesa globale.

Sulla materia delle collaborazioni il Ministro per la funzione pubblica, oggi Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione ha reso alle amministrazioni indirizzi univoci nel senso sopra evidenziato nelle circolari già richiamate, anche con l’ulteriore finalità di contenere il ricorso a tali tipologie contrattuali e scongiurare il loro utilizzo in luogo del lavoro subordinato a tempo determinato, richiamando appositamente la responsabilità dirigenziale connessa al ricorso improprio a tali contratti.

In particolare si è sottolineato il fatto che essendo tali contratti di lavoro autonomo non consentono l’incardinazione del collaboratore nella organizzazione del committente, né il ricorso agli istituti tipici del lavoro subordinato, poiché in tal caso si violerebbero le norme costituzionali sull’accesso nella pubblica amministrazione.

Questo aspetto riveste una particolare importanza in quanto, come noto, l’articolo 36 del decreto legislativo vieta la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le pubbliche amministrazioni quando vi sia stata violazione di norme imperative riguardanti l’assunzione o l’impiego di lavoratori e, al contempo, appresta una tutela risarcitoria del lavoratore e stabilisce la correlata responsabilità dirigenziale. Tale disciplina, recentemente confermata anche dalla Corte di giustizia della Comunità europea, è dettata a presidio del principio costituzionale dell’accesso per concorso.

In conclusione appare opportuno riassumere che la vigente disciplina in tema di collaborazioni, sia occasionali che coordinate e continuative, è contenuta nell’articolo 7, comma 6 e seguenti del decreto citato, che la medesima le qualifica come lavoro autonomo, non opera distinzioni fra le due tipologie di collaborazione e detta per entrambe i medesimi requisiti di legittimità. E’ inoltre il caso di ricordare quanto già affermato nella circolare n. 4 del 2004 e cioè che il decreto legislativo n. 276 del 2003 non si applica alle pubbliche amministrazioni per la previsione espressamente contenuta nel medesimo decreto in attuazione di quanto stabilito nella legge delega.

Il Direttore dell’Ufficio  
Francesco Verbaro