PROGRAMMA DELLE COLLABORAZIONI AUTONOME DI CUI ALL'ART. 46, COMMA 2, LEGGE 133/2008 PER L'ANNO 2017

QUADRO NORMATIVO

L'art. 3, comma 55, della Legge 244/2007, come modificato dall'art. 46, comma 2, del Decreto Legge 25/6/2008 n. 112 – convertito nella Legge 133/2008, prevede che gli Enti Locali possano stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato annualmente dal Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 42, comma 2, del Decreto Legislativo n. 267/2000.
L'art. 3, comma 56, della Legge 244/2007, come modificato dall'art. 46, comma 3, del Decreto Legge 25/6/2008 n. 112 – convertito nella Legge 133/2008, stabilisce che con il Regolamento di cui all'art. 89 del Decreto Legislativo 267/2000 (Ordinamento degli uffici e dei servizi) sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità 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 responsabilità erariale. Il limite massimo di spesa annua per incarichi di collaborazione autonoma è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali.
Il vigente **Regolamento comunale di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi** disciplina l'accesso all'impiego e - al capo VII- i rapporti di collaborazione autonoma e le relative modalità di selezione e conferimento di incarichi professionali. In particolare, l'art. 104 stabilisce quanto segue:
1. ……..omissis ……
2. Sono esclusi dalle procedure comparative e dagli obblighi di pubblicità le sole prestazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica che il collaboratore svolga in maniera saltuaria che non è riconducibile a fasi di piani o programmi del committente e che si svolge in maniera del tutto autonoma, anche rientranti nelle fattispecie indicate al comma 6 dell'articolo 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001.
3. La procedura selettiva può non essere effettuata e l'incarico, quindi, può essere conferito direttamente, fermo restando i requisiti di legittimità di cui all'art. 2 del presente regolamento, previa determinazione a contrattare ai sensi dell'art. 192 del Decreto Legislativo n. 267/2000 da parte della Posizione Organizzativa competente, nei seguenti casi:
• esito negativo della precedente procedura compartiva per mancanza di domande o per mancanza di candidati idonei;
• tipologia di prestazioni di lavoro di natura tecnica o artistica o culturale per la quale non è possibile effettuare una comparazione tra più soggetti perché l'attività richiesta può essere garantita solo ed esclusivamente da un determinato soggetto, in quanto strettamente connessa alla capacità e all'abilità dello stesso, concretizzando in tal senso l'unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo. Costituiscono fattispecie di tal genere, a titolo esemplificativo e non esaustivo: l'assegnazione della realizzazione di opere, manufatti o produzioni letterarie, interpretazioni o elaborazioni in cui risulti prevalente la natura o il valore artistico della realizzazione o la indiscussa abilità del prestatore d'opera.
• prestazioni lavorative di tipo complementare, non comprese nell'incarico principale già conferito, qualora motivi sopravvenuti ne abbiano determinato la necessità per il risultato

finale complessivo. In tal caso l'attività complementare può essere affidata, senza alcuna selezione comparativa, a condizione che non possa essere separata da quella originaria, senza recare pregiudizio agli obiettivi o ai programmi perseguiti con l'incarico originario;
• nel caso in cui siano documentate ed attestate, dalla Posizione Organizzativa competente, situazioni di particolare urgenza o gravità che non consentano l'espletamento della procedura comparativa, urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un evento eccezionale;
• la consulenza, studi e ricerche proposti da Enti Pubblici o Locali o Organismi Associativi quali Regione, Provincia, Comuni, Anci, Anusca ecc.
• il conferimento del singolo incarico di patrocinio legale per la difesa in giudizio e qualunque incarico di collaborazione connotato dal carattere di fiduciarietà, purchè in questo ultimo caso sia data nel provvedimento una rigorosa motivazione e siano rispettati i principi generali dell'economicità, della rotazione e della specializzazione."
La materia delle collaborazioni autonome è, altresì, regolata dalle seguenti disposizioni normative:
- Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 comma sesto dell'art.7;
- art. 7 del Testo Unico approvato con Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- art. 32 del Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, come modificato dalla relativa Legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248;
- Decreto Legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito con modifiche dalla Legge 30 luglio 2004, n. 191, cosiddetto "taglia spese" (art. 1, commi 9 e 11);
- Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005), ai commi 11 e 42;
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006), in particolare il comma 173 della Legge 266/2005, che stabilisce che gli atti di spesa relativi a studi e incarichi di consulenza (e ad altre voci di spesa ivi previste) di importo superiore a 5.000 euro, devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei Conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione;
- art. 3, comma 76, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008);
- art.46, rubricato "*Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione*", del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Alla luce del quadro normativo appena delineato, che recepisce, codificandoli, gli orientamenti ormai consolidati della giurisprudenza contabile e amministrativa, l'affidamento di incarichi esterni di studio, ricerca o consulenza, indipendentemente dalla forma che assumono di prestazione coordinata e continuativa piuttosto che di prestazione saltuaria ed occasionale, deve rispettare quattro regole fondamentali, ovvero:
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;
d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

DEFINIZIONI

Per "incarico di collaborazione autonoma" si intende l'incarico affidato dall'Amministrazione ad un lavoratore autonomo sia nella forma del lavoro autonomo professionale sia della prestazione occasionale, sia della collaborazione coordinata e

continuativa, che abbia per oggetto un contratto d'opera di cui all'articolo 2222 e seguenti del codice civile, comprese le prestazioni d'opera intellettuale di cui all'articolo 2229 e seguenti del codice civile.
Con la delibera n. 6 del 15 febbraio 2005 la Corte dei Conti Sezioni Riunite in sede di controllo (richiamata nella circolare Dipartimento Funzione Pubblica n. 3/2011) ha fornito la definizione delle tipologie di "incarico di studio, di ricerca e di consulenza", in particolare per gli "incarichi di studio" il riferimento è l'art. 5 D.P.R. 338/1994 che richiede sempre la consegna di una relazione scritta finale in cui vengono illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte; gli "incarichi di ricerca" presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'Amministrazione; gli "incarichi di consulenza" si sostanziano nella richiesta di un parere ad un esperto esterno.

ESCLUSIONI

L'art. 3, comma 77, della Legge 244/2007 (Finanziaria 2008) ha aggiunto il comma 6-quater all'art. 7 del D.Lgs. 165/2001, che ha disposto l'inapplicabilità delle disposizioni dei commi 6, 6-bis e 6-ter dell'art. 7 medesimo ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, in quanto, "*gli incarichi in questione corrispondono per loro stessa natura ai presupposti di legge, quali il possesso di una competenza altamente qualificata, la corrispondenza alle attività istituzionali, la durata ed il contenuto dell'incarico predeterminati. Inoltre, il regime di pubblicità previsto dal comma 6-bis contraddice le disposizioni speciali vigenti relative alla procedura di nomina, ai requisiti e, talvolta, alla natura della loro funzione di supporto all'indirizzo politico*".
La Funzione Pubblica sostiene, inoltre, che anche le collaborazioni meramente occasionali che si esauriscono in una sola azione o prestazione, conferite *intuitu personae*, che comportano una spesa equiparabile ad un rimborso spese, quali ad esempio la partecipazione a convegni e seminari, la singola docenza, la traduzione di pubblicazioni e simili, non debbano comportare l'utilizzo delle procedure comparative per la scelta del collaboratore, né gli obblighi di pubblicità.
Sono poi esclusi gli incarichi di cui all'art. 90 del D.Lgs. 267/2000 - TUEL, relativi agli uffici di supporto agli organi di direzione politica, ossia le cosiddette "collaborazioni di staff", in quanto per espressa disposizione della norma riguardano dipendenti dell'ente ovvero collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, quindi, figura professionali sostanzialmente riconducibili al rapporto di lavoro subordinato, cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali.
Sia la dottrina che la giurisprudenza hanno affrontato il tema della applicabilità delle disposizioni dell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, e successive modificazioni e integrazioni, alla disciplina degli incarichi di progettazione, giungendo alla conclusione che sono esclusi dall'applicazione dell'art. 7 del D.Lgs. 165/2001, e successive modificazioni e integrazioni, gli incarichi di progettazione, di direzione e collaudo di opere e lavori pubblici e quelli di pianificazione urbanistica e attinenti alla salvaguardia ambientale, alla tutela del paesaggio e del territorio.
Gli appalti di servizi, caratterizzati da una prestazione imprenditoriale di un risultato resa da soggetti con organizzazione strutturata e prodotta senza caratterizzazione personale (che è invece tipica della *locatio operis*), sono esclusi dalla disciplina degli incarichi professionali e trovano la loro disciplina nel Codice dei contratti pubblici.

AMBITO DI APPLICAZIONE

Il programma degli incarichi di collaborazione autonoma, di studio, di ricerca e di consulenza, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. b) del D.Lgs. 267/2000, è limitato agli

incarichi che rientrano nella fattispecie del contratto d'opera, di cui agli articoli 2222-2238 del codice civile, costituendone tuttavia una categoria autonoma, quella delle prestazioni d'opera intellettuale disciplinate dagli articoli 2229-2238 del codice civile.
In particolare.

- il contratto d'opera è caratterizzato, come risulta dalla definizione testuale dell'art. 2222 del codice civile, dall'assunzione dell'obbligazione diretta "*a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza il vincolo di subordinazione nei confronti del committente*";
- in base alla disciplina codicistica, il prestatore d'opera intellettuale autonoma deve essere una persona fisica, che opera in proprio o con l'apporto limitato di collaboratori, in assenza di un vincolo di subordinazione nei confronti del committente, il quale di conseguenza non può esercitare il potere direttivo, organizzativo e disciplinare,
- il contratto d'opera e quello di prestazione d'opera intellettuale, riconducibili al modello della *locatio operis,* si distinguono dal contratto d'appalto: l'elemento principale che differenzia il contratto d'opera da quello di appalto è l'assenza nel primo dell'organizzazione imprenditoriale dell'attività necessaria ai fini del compimento dell'opera o del servizio; infatti, nell'appalto l'obbligo della prestazione viene assunto da un'impresa che si avvale di un'organizzazione di mezzi ed è posta in secondo piano la prestazione del lavoro diretto dell'appaltatore.

::

Il ricorso ad esperti esterni costituisce spesso un'esigenza obiettiva dell'Ente, a fronte del manifestarsi di bisogni temporanei o derivanti dall'attribuzione di nuove competenze e funzioni quasi mai correlate alla possibilità di incrementare la dotazione di personale con professionalità adeguate.
Inoltre, il ricorso occasionale a professionisti esterni costituisce una risorsa ed uno strumento di cui le amministrazioni comunali hanno a volte obiettivamente bisogno di avvalersi per il perseguimento di determinati fini propri: in particolare, per gli enti locali tale strumento è tanto più indispensabile quanto più per le dimensioni dell'ente la sua dotazione organica di personale è ridotta, sia in termini quantitativi che qualitativi e di professionalità.

Il programma degli incarichi di collaborazione autonoma del Comune di Trecate per l'anno 2017 prevede la possibilità di conferimento di incarichi per:

- prestazioni professionali multidisciplinari specialistiche in tema di società partecipate;
- studi e valutazioni tecniche per il servizio di distribuzione del gas metano e supporto per la procedura della gara d'ambito;
- incarichi di studio per piani o progetti particolarmente complessi che richiedono specifiche professionalità;
- incarichi specialistici in materia amministrativa, contabile e di personale;
- incarichi di collaborazione, anche a progetto, necessari al conseguimento degli obiettivi istituzionali dell'ente;
- assistenza in fase di precontenzioso e patrocinio legale per la rappresentanza e difesa in giudizio del Comune;
- qualunque incarico di collaborazione connotato dal carattere di fiduciarietà, purchè in questo ultimo caso sia data nel provvedimento una rigorosa motivazione e siano rispettati i principi generali dell'economicità, della rotazione e della specializzazione.

Viene demandata ai Responsabili dei Settori comunali, titolari delle Posizioni Organizzative (cui spetta la competenza all'affidamento degli incarichi, ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. 267/2000), la valutazione del ricorso ad un incarico nell'ambito della programmazione delle

attività dell'amministrazione, ferma restando la possibilità di conferire incarichi di collaborazione per le competenze e le attività specificamente previste da norme di legge, sempre nel rispetto di tutte le altre disposizioni richiamate, compresa la necessità della verifica tecnica sulla mancanza della professionalità interna necessaria.
Nel corso del 2017 i responsabili dei settori comunali potranno affidare incarichi esterni di collaborazione autonoma esclusivamente nell'ambito del programma annuale.

LIMITE MASSIMO DELLE SPESE PER INCARICHI DI COLLABORAZIONE (ART. 46, COMMA 3, LEGGE 133/2008)

Per l'esercizio finanziario 2017, data la complessità sempre maggiore delle pratiche amministrative da trattare, che richiede professionalità specialistiche nei vari settori comunali, potrà presentarsi la necessità di conferire incarichi esterni, qualora siano assenti professionalità interne adeguate.
La spesa massima prevista per l'anno 2017 ammonta ad **Euro 50.000,00** e comprende anche la spesa per gli incarichi conferiti nell'ambito di progetti finanziati da contributi erogati da terzi.
A tal proposito, la **Corte dei Conti** – Sezioni riunite - **con pronuncia n. 7 del 7-2-2011** ha chiarito che, dalla composizione della spesa per studi e consulenza, devono escludersi gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati, con la conseguenza che le spese per studi e consulenze alimentate con risorse provenienti da enti pubblici o privati, estranei all'ente affidatario, non devono computarsi nell'ambito dei tetti di cui all'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010.
Gli incarichi verranno conferiti dai Responsabili dei Settori comunali nel rispetto del limite massimo complessivo di spesa come sopra stabilito.