

**Legge 24 dicembre 2007, n. 244**  
**“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge finanziaria 2008).**

**Articolo 3.**

**(Disposizioni in materia di: Fondi da ripartire; Contenimento e razionalizzazione delle spese valide per tutte le missioni; Pubblico impiego; Norme finali)**

44. Il trattamento economico onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, università, società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica nonché le loro controllate, ovvero sia titolare di incarichi o mandati di qualsiasi natura nel territorio metropolitano, non può superare quello del primo presidente della Corte di cassazione. Il limite si applica anche ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, ai presidenti e componenti di collegi e organi di governo e di controllo di società non quotate, ai dirigenti. Il limite non si applica alle attività di natura professionale e ai contratti d'opera, che non possono in alcun caso essere stipulati con chi ad altro titolo percepisce emolumenti o retribuzioni ai sensi dei precedenti periodi, aventi ad oggetto una prestazione artistica o professionale che consenta di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza. Nessun atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento. In caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita. Le disposizioni di cui al primo e al secondo periodo del presente comma non possono essere derogate se non per motivate esigenze di carattere eccezionale e per un periodo di tempo non superiore a tre anni, fermo restando quanto disposto dal periodo precedente. Le amministrazioni, gli enti e le società di cui al primo e secondo periodo del presente comma per i quali il limite trova applicazione sono tenuti alla preventiva comunicazione dei relativi atti alla Corte dei conti. Per le amministrazioni dello Stato possono essere autorizzate deroghe con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel limite massimo di 25 unità, corrispondenti alle posizioni di più elevato livello di responsabilità. Coloro che sono legati da un rapporto di lavoro con organismi pubblici anche economici ovvero con società a partecipazione pubblica o loro partecipate, collegate e controllate, e che sono al tempo stesso componenti degli organi di governo o di controllo dell'organismo o società con cui è instaurato un rapporto di lavoro, sono collocati di diritto in aspettativa senza assegni e con sospensione della loro iscrizione ai competenti istituti di previdenza e di assistenza. Ai fini dell'applicazione del presente comma sono computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi da uno stesso organismo conferiti nel corso dell'anno. Alla Banca d'Italia e alle altre autorità indipendenti il presente comma si applica limitatamente alle previsioni di pubblicità e trasparenza per le retribuzioni e gli emolumenti comunque superiori al limite di cui al primo periodo del presente comma.

54. All'articolo 1, comma 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, le parole da: «pubblicano» fino a: «erogato» sono sostituite dalle seguenti: «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. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto».

**Legge 2 agosto 2008, n. 129**

**"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini"**

**Art. 4-quater.**

**Differimento dell'efficacia di disposizioni relative a personale a carico della finanza pubblica**

1. All'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dopo il comma 52, e' inserito il seguente: «52-bis. Le disposizioni dei commi da 44 a 52 si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica da emanare entro il 31 ottobre 2008, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto dell'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica, sulla base dei seguenti criteri: a) esclusione, dal computo che concorre alla definizione del limite, della retribuzione percepita dal dipendente pubblico presso l'amministrazione di appartenenza nonché del trattamento di pensione; b) non applicabilità della disciplina agli emolumenti correlati a prestazioni professionali o a contratti d'opera di natura non continuativa nonché agli emolumenti determinati ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile; c) obbligo per la singola amministrazione o società, che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo, di fornire adeguata e specifica motivazione e dare pubblicità all'incarico medesimo; d) obbligo per il soggetto che riceve un incarico di comunicare, all'amministrazione che conferisce l'incarico, tutti gli altri incarichi in corso, ai quali dare adeguata pubblicità; e) individuazione di specifiche forme di vigilanza e controllo sulle modalità applicative della presente disciplina».

**Legge 23 dicembre 1996, n. 662**

**"Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" (legge finanziaria 1997)**

**Art.1**

(Omissis)

127. Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali e' previsto un compenso pubblicano elenchi nei quali sono indicati i soggetti percettori, la ragione dell'incarico e l'ammontare erogato. Copia degli elenchi e' trasmessa semestralmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

128. L'osservanza delle disposizioni dei commi da 123 a 131 e' curata dal Dipartimento della funzione pubblica che puo' avvalersi, d'intesa con il Ministero delle finanze, dei servizi ispettivi dell'amministrazione delle finanze e della Guardia di finanza.

**DECRETO LEGISLATIVO 7 marzo 2005, n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale.**

**Art. 54.**

**Contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni**

1. I siti delle pubbliche amministrazioni centrali contengono necessariamente i seguenti dati pubblici:

a) l'organigramma, l'articolazione degli uffici, le attribuzioni e l'organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale, nonché il settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività da essi svolta, corredati dai documenti anche normativi di riferimento;

b) l'elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, il termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, come individuati ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241;

c) le scadenze e le modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241;

d) l'elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive, specificando anche se si tratta di una casella di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68;

e) le pubblicazioni di cui all'articolo 26 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché i messaggi di informazione e di comunicazione previsti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150;

f) l'elenco di tutti i bandi di gara e di concorso;

g) l'elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione, indicando i tempi previsti per l'attivazione medesima.

2. Le amministrazioni che già dispongono di propri siti realizzano quanto previsto dal comma 1 entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice.

3. I dati pubblici contenuti nei siti delle pubbliche amministrazioni sono fruibili in rete gratuitamente e senza necessità di autenticazione informatica.

4. Le pubbliche amministrazioni garantiscono che le informazioni contenute sui siti siano conformi e corrispondenti alle informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito.

Legge 27 dicembre 2006, n. 296

**"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)"**

Art. 1.

725. Nelle società a totale partecipazione di comuni o province, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente all'80 per cento e per i componenti al 70 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia ai sensi dell'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Resta ferma la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili ed in misura ragionevole e proporzionata.

726. Nelle società a totale partecipazione pubblica di una pluralità di enti locali, il compenso di cui al comma 725, nella misura ivi prevista, va calcolato in percentuale della indennità spettante al rappresentante del socio pubblico con la maggiore quota di partecipazione e, in caso di parità di quote, a quella di maggiore importo tra le indennità spettanti ai rappresentanti dei soci pubblici.

727. Al Presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione sono dovuti gli emolumenti di cui all'articolo 84 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, alle condizioni e nella misura ivi stabilite.

728. Nelle società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati, i compensi di cui ai commi 725 e 726 possono essere elevati in proporzione alla partecipazione di soggetti diversi dagli enti locali, nella misura di un punto percentuale ogni cinque punti percentuali di partecipazione di soggetti diversi dagli enti locali nelle società in cui la partecipazione degli enti locali è pari o superiore al 50 per cento del capitale, e di due punti percentuali ogni cinque punti percentuali di partecipazione di soggetti diversi dagli enti locali nelle società in cui la partecipazione degli enti locali è inferiore al 50 per cento del capitale.

Agenzia delle entrate

## **CIRCOLARE PER LA RIDUZIONE DEI COMPENSI E DEGLI AMMINISTRATORI DELLE SOCIETÀ DEGLI ENTI LOCALI**

### **I - INTRODUZIONE**

La legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, ha introdotto, ai commi 725 e seguenti, alcune disposizioni in tema di compensi spettanti agli esponenti delle società al cui capitale partecipano (interamente o in parte) comuni e/o province.

Con distinta previsione inserita al successivo comma 729 del medesimo articolo la legge finanziaria ha dettato alcune norme in tema di numero massimo dei componenti dei consigli di amministrazione di tali società, quand'anche la partecipazione dell'ente locale sia indiretta.

Infine, il comma 734 ha introdotto una causa ostativa alla nomina per la carica di amministratore di un qualsiasi ente a totale o parziale capitale pubblico, in relazione ai risultati di analoghi incarichi svolti in precedenza.

L'intervento legislativo - finalizzato al contenimento dei costi delle attività riconducibili alla sfera pubblica, nonché all'incentivazione di gestioni positive delle società pubbliche - delinea una disciplina di cornice della composizione e dei compensi degli amministratori delle società partecipate da enti locali, fornendo indicazioni quanto alla struttura e al funzionamento di queste società.

Al fine di chiarire alcuni dubbi sollevati in merito all'interpretazione delle richiamate disposizioni si ritiene di poter offrire un utile contributo esplicativo.

### **II - COMPENSI AGLI AMMINISTRATORI**

Per quanto attiene alla disciplina del compenso degli amministratori, la legge finanziaria opera una distinzione tra società a totale partecipazione di comuni o province (comma 725), società a totale partecipazione pubblica di una pluralità di enti locali (comma 726) e società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici e privati (comma 728).

#### **1. Compensi degli amministratori di società a totale partecipazione di comuni o province**

Nella prima fattispecie viene in rilievo il caso delle società interamente possedute da un solo ente locale (comune o provincia) e la norma prevede che al presidente e ai componenti del consiglio d'amministrazione non può essere riconosciuto un compenso superiore, per il presidente, all'80 per cento e, per i componenti del consiglio di amministrazione, al 70 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco (in caso di partecipazione di un comune) e al presidente della provincia (in caso di partecipazione, appunto, di una provincia), ai sensi dell'art. 82 del d.lgs. 267/00.

La norma fa salva la facoltà, per il socio pubblico, di prevedere indennità di risultato in favore dei propri amministratori nel solo caso di produzione di utili e in misura ragionevole e proporzionata.

## 2. Compensi degli amministratori di società a totale partecipazione pubblica di una pluralità di enti locali

Per il caso di società a totale partecipazione pubblica, ma detenuta da due o più enti locali, la base di calcolo per la percentuale di cui sopra è costituita dall'indennità spettante al rappresentante legale (sindaco o presidente della provincia) del socio pubblico con la maggiore quota di partecipazione ovvero, soltanto in caso di parità di quote, a quella di maggiore importo tra le indennità spettanti ai rappresentanti dei soci pubblici.

In altri termini, al presidente e ai componenti del consiglio d'amministrazione possono essere riconosciuti, rispettivamente, non più dell'80 e del 70 per cento dell'indennità spettante al rappresentante legale del socio pubblico con la maggiore quota di partecipazione ovvero, in caso di parità di quote, di quella di maggiore importo tra le indennità spettanti ai rappresentanti dei soci pubblici.

## 3. Compensi degli amministratori di società a partecipazione mista

In presenza di una società mista (ossia, una società al cui capitale sociale partecipino, oltre agli enti locali, anche altri soci, pubblici o privati), il legislatore ha introdotto un'ulteriore distinzione tra:

- i) società a capitale pubblico maggioritario;
- ii) società a capitale pubblico minoritario.

Per le prime, fermi restando i criteri generali descritti ai punti 1 e 2, è possibile incrementare le percentuali previste dal comma 725 (80 e 70 per cento delle indennità spettanti ai rappresentanti dei soci pubblici) in ragione di un punto percentuale ogni cinque punti percentuali di partecipazione di soggetti diversi dagli enti locali.

Per le seconde il meccanismo premiale è raddoppiato (due punti percentuali di incremento ogni cinque punti percentuali di partecipazione di soggetti diversi dagli enti locali).

## 4. Ambito di applicazione dei commi 725, 726 e 728

L'ambito di applicazione delle disposizioni in esame deve estendersi anche alle società partecipate "indirettamente" dall'ente locale: una siffatta interpretazione è imposta dalla ratio delle disposizioni, tendente alla riduzione dei costi dell'attività di soggetti riferibili ai pubblici poteri locali e in contrario non appare potersi utilmente argomentare con la diretta formulazione del comma 729, che espressamente fa menzione delle partecipazioni indirette, in considerazione dell'impossibilità di ricorrere a fini interpretativi a diverse norme del medesimo articolo 1 della legge finanziaria, atteso il carattere estremamente vario e non omogeneo delle disposizioni che ne fanno parte.

Può ritenersi che la partecipazione rilevante ai fini che qui interessano sia quella che consente all'ente locale di esercitare un'influenza dominante sulla società partecipata, per cui appare

praticabile utilizzare, quale parametro di riferimento, il concetto di controllo descritto dall'art. 2359, commi 1 e 2, del codice civile.

Quanto alla portata soggettiva delle disposizioni va evidenziato che, con la riforma del diritto societario operata con il d.lgs. n. 37 del 2004, le società per azioni possono scegliere fra diversi assetti di governance: infatti, oltre al sistema c.d. "tradizionale", caratterizzato da un amministratore unico ovvero da un consiglio d'amministrazione ed eventuale comitato esecutivo (o amministratori delegati), e dal collegio sindacale, si prevede la possibilità di fare ricorso al sistema c.d. "dualistico", basato su un consiglio di gestione, cui compete la gestione dell'impresa, e un consiglio di sorveglianza, cui spetta il controllo sulla gestione, esteso alla nomina degli amministratori e all'approvazione del bilancio, ovvero al sistema c.d. "monistico", nel quale il controllo sulla gestione è affidato ad un comitato nominato di regola dal consiglio di amministrazione e di cui fanno parte amministratori privi di deleghe operative.

Ciò premesso, seguendo un'interpretazione sistematica, si ritiene, pur nel silenzio della legge finanziaria, che le norme in discussione si applichino anche ai componenti il consiglio di gestione, in considerazione della sostanziale identità della natura delle funzioni svolte rispetto ai componenti il consiglio di amministrazione delle società per azioni "tradizionali". In tal senso, soccorre, oltre che il criterio di interpretazione logico e quello desunto dalla voluntas legis, anche la possibilità di fare ricorso all'interpretazione analogica. Non può, peraltro, riconoscersi alle norme in esame carattere eccezionale, atteso che le stesse non sono dettate in funzione della regolamentazione di determinate situazioni contingenti, né derogano a principi cardine dell'ordinamento giuridico, ma costituiscono norme speciali destinate a regolare il funzionamento delle società pubbliche partecipate da enti locali.

A nulla appare invero rilevare la circostanza che le norme facciano riferimento ai componenti del consiglio di amministrazione e non già - come, invece, ai successivi commi 734 e 735 - agli amministratori, giacché i termini, secondo una loro accezione sostanziale e non meramente letterale, devono considerarsi sinonimi. D'altra parte lo stesso comma 735 utilizza chiaramente il termine amministratori per indicare i componenti del consiglio di amministrazione delle società di cui ai commi da 725 a 734.

Resta, peraltro, evidente che il ricorso al sistema c.d. "dualistico" presenta carattere eccezionale, essendo previsto per agevolare il governo societario in presenza di compagini sociali diffuse e laddove in maggior misura si realizza la dissociazione tra proprietà dei soci e potere degli organi sociali.

Le norme della legge finanziaria sono, inoltre, coerenti con le previsioni del codice civile in tema di individuazione dei soggetti titolari del potere di determinazione della retribuzione degli amministratori della società, in quanto si limitano, in piena coerenza con i comuni e condivisi intenti di contenere la spesa pubblica, a fissare un tetto massimo oltre il quale l'importo non può essere individuato, mantenendo intatte le prerogative degli organi sociali sull'entità del compenso.

Infine, il tetto ai compensi non può essere superato per effetto del riconoscimento di remunerazioni attribuite ad alcuni amministratori in relazione all'investitura di particolare cariche previste statutariamente, avuto riguardo alla perentorietà del comma 725, che ammette il superamento solo per effetto di indennità di risultato e solo per il caso di produzione di utili, purché sia determinato in misura ragionevole e proporzionata, tenuto conto della onnicomprensività del compenso preso in considerazione dalla citata disposizione.

### III - NUMERO DEGLI AMMINISTRATORI

Con riferimento al numero massimo di amministratori delle società partecipate da enti locali, la legge finanziaria ha distinto tra società a totale partecipazione degli enti locali, anche "indiretta", e, cioè, per il tramite di altri enti interamente partecipati o detenuti, e società "miste", ossia al cui capitale partecipino anche altri soggetti, privati o pubblici, oltre agli enti locali.

Nel primo caso, il numero totale di componenti del consiglio di amministrazione non potrà essere superiore a tre ovvero a cinque nell'ipotesi in cui il capitale sociale, interamente versato, sia superiore all'importo determinato con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Città.

Nel secondo caso, il numero massimo dei componenti designabili dai soci pubblici locali, ivi comprese anche le Regioni, non può essere superiore a cinque.

Va puntualizzato che l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di numero complessivo dei componenti del consiglio di amministrazione appare doversi circoscrivere, atteso il tenore letterale del comma 729, alle sole società partecipate da enti locali, per tali intendendosi gli enti territoriali, con esclusione di altri soggetti.

### IV - CAUSE OSTATIVE ALLA NOMINA DEGLI AMMINISTRATORI

Con riferimento alla disposizione inserita nel comma 734, va segnalato che l'ambito di applicazione della stessa appare doversi estendere - a differenza di quello del comma 729 - a qualsiasi soggetto pubblico, con esclusione unicamente degli enti territoriali, in ragione della funzione politica degli stessi, attesa l'ampia formulazione della norma.

La norma sembra, dunque, riferirsi sia alle società a totale o parziale capitale pubblico, sia agli enti e alle aziende pubbliche.

Conseguentemente, il concetto di perdita ivi contemplato si atteggerà diversamente in relazione al tipo di contabilità applicabile all'ente collettivo, in quanto nella contabilità privatistica, cui sono soggette le società di capitali, anche con partecipazione pubblica, la perdita d'esercizio è identificabile nel risultato negativo del conto economico derivante dalla prevalenza dei costi sui ricavi, mentre nella contabilità finanziaria, propria della maggior parte degli enti pubblici, la stessa deve riferirsi al disavanzo di competenza non coperto da un sufficiente avanzo di amministrazione.

Vi è da considerare, peraltro, che, assumendo rilevanza - come si dirà meglio oltre - anche gli esercizi precedenti l'entrata in vigore della norma, appare necessaria, in relazione a questi, un'interpretazione del concetto di perdita compatibile con il principio dell'affidamento, a tutela delle legittime aspettative di quegli amministratori che hanno assunto l'incarico quando il quadro giuridico di riferimento non prevedeva per la rinnovazione del mandato il requisito di professionalità ora in questione. Con riguardo a questi esercizi, anteriori all'entrata in vigore della norma, deve considerarsi rilevante non qualunque perdita oggettivamente tale, ma soltanto la perdita che esprime un risultato di gestione negativo rispetto al concreto e specifico contesto economico-finanziario nel quale si è manifestata. Pertanto, coerentemente con la ratio della norma - diretta a disincentivare le "cattive" gestioni delle società pubbliche - ed in considerazione della necessità di tenere in debito conto la diversa tipologia di iniziative possibili, l'accertamento della perdita di esercizio non può prescindere in questi casi da una valutazione che tenga conto anche



delle aspettative di ritorno degli investimenti programmati, per come precisate nei documenti di pianificazione delle relative attività di gestione.

Ne consegue che, nelle ipotesi in cui la perdita risulti conforme alla programmazione gestoria, deve escludersi la ricorrenza dei presupposti del divieto sancito dalla disposizione in questione. In caso contrario, infatti, si determinerebbe l'inaccettabile conseguenza per cui, a fronte del conseguimento degli obiettivi contabili indicati negli atti di pianificazione, gli amministratori riporterebbero un giudizio negativo sotto il profilo della professionalità, tale da poter loro precludere, se ripetuto per tre esercizi consecutivi, il conferimento di ulteriori incarichi di gestione.

Non può, peraltro, negarsi, in via generale, l'applicazione della disposizione nei casi in cui l'amministratore abbia ereditato una situazione di bilancio fortemente negativa e l'abbia migliorata, poiché non è sufficiente aver conseguito un disavanzo inferiore rispetto all'esercizio precedente, ma è necessario, invece, che il risultato di esercizio sia pari o migliore rispetto a quello atteso, così come emergente dagli atti di pianificazione dell'attività gestionale.

Viceversa, qualora nel corso dell'esercizio sociale sopravvenga un onere imprevisto per fatto regolatorio - e, in quanto tale, indipendente dalle scelte gestorie perseguite dall'organo amministrativo - la relativa posta passiva non andrebbe computata, ai fini che qui rilevano, sull'esercizio di riferimento, ma andrebbe ripartita su più esercizi sociali.

Diversamente, in relazione agli esercizi apertisi contemporaneamente o successivamente all'entrata in vigore della norma, non ricorrendo un'esigenza di tutela dell'affidamento, il concetto di perdita va definito nei termini più assoluti già sopra accennati, vale a dire, nella contabilità privatistica, come risultato negativo del conto economico derivante dalla prevalenza dei costi sui ricavi e, nella contabilità finanziaria degli enti pubblici, come disavanzo di competenza non coperto da un sufficiente avanzo di amministrazione.

Ovviamente, siffatta definizione è destinata a perdere di valore nel momento in cui una legge successiva dovesse interpretare diversamente il concetto di perdita di cui al comma 734, nel senso di attribuire rilevanza solo a quei risultati economico-finanziari che evidenzino un saldo negativo rispetto alle previsioni indicate nei documenti di pianificazione delle attività gestionali.

## V - ENTRATA IN VIGORE DELLA NUOVA DISCIPLINA

L'operatività della nuova disciplina in tema di numero degli amministratori è subordinata, oltre all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione dell'importo del capitale sociale in funzione del quale varia il numero massimo degli amministratori delle società a totale partecipazione degli enti locali, all'adeguamento da parte degli statuti societari e degli eventuali patti parasociali alla nuova normativa nel termine di tre mesi dall'emanazione del menzionato decreto.

Inoltre, ai sensi del comma 730, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano adegueranno la disciplina dei compensi e del numero degli amministratori delle società da esse partecipate ai principi contenuti nei commi da 725 a 735.

La legge finanziaria non prevede alcun'altra disposizione in ordine ai propri effetti sulla situazione vigente.

Ciò premesso, deve ritenersi che, per quanto attiene al tetto ai compensi, il carattere imperativo delle norme impone, in assenza di disposizioni di segno contrario, la loro immediata applicabilità a far data dal 1 gennaio 2007 e, conseguentemente, l'automatica limitazione dei compensi degli amministratori in carica che eccedessero l'importo massimo consentito.

Da ciò consegue che la liquidazione dei compensi eccedenti il perimetro individuato dalle indicate disposizioni comporta violazione di legge, con ogni possibile, connessa conseguenza sul piano delle responsabilità.

Ad identiche conclusioni deve pervenirsi con riferimento al numero massimo degli amministratori delle società partecipate dagli enti locali, con l'unica specificazione che l'attualità degli obblighi imposti dalla legge finanziaria decorrerà, quanto alle società a totale partecipazione di enti locali, una volta decorsi tre mesi dall'adozione del previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Infatti, se il potere di nomina degli amministratori si consuma nel momento dell'adozione della relativa determinazione da parte dell'organo assembleare e rimane soggetto, quanto alle modalità con cui viene esercitato, al principio del tempus regit actum, diversamente gli effetti della nomina, dando luogo ad un rapporto di durata, si prestano ad essere incisi dalla normativa sopravvenuta.

Conseguentemente, alla scadenza del termine di tre mesi dall'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il numero degli amministratori non potrà essere superiore a quello normativamente stabilito, a nulla rilevando l'eventuale data di scadenza successiva del relativo mandato.

Infine, in ordine alla efficacia della norma prevista dal comma 734 e al conseguente problema della rilevanza dei risultati degli esercizi chiusi precedentemente all'entrata in vigore della legge finanziaria, può osservarsi che la disposizione si limita a introdurre un requisito di professionalità che deve essere posseduto al momento del conferimento del mandato.

Conseguentemente, a seguito dell'entrata in vigore della norma non potrà essere nominato amministratore colui che abbia chiuso in perdita - nei sensi precedentemente specificati - tre esercizi consecutivi nei cinque anni precedenti, dovendosi ritenere assente il requisito di professionalità richiesto.

Tale interpretazione appare coerente con le richiamate finalità della norma e i suoi effetti retroattivi vanno giustificati con la considerazione che la norma, lungi dal prevedere una misura sanzionatoria, è, in realtà, diretta a introdurre un più stringente criterio di valutazione del curriculum del candidato, da compiersi al momento del conferimento dell'incarico.

Incarichi affidati ai consulenti e collaboratori esterni  
(dati comunicati dalle amministrazioni pubbliche all'Anagrafe delle Prestazioni ai sensi dell'art.52 del D.lgs.165/01)

Anno 2007 - dati aggiornati al 2 settembre 2008

Camera di Commercio

Denominazione Amm.conferente	Denominazione Società	Cognome	Nome	Data inizio incarico	Data fine incarico	Descrizione incarico	Importo previsto	Importo erogato
CCIAA UDINE		GORIANI	FRANCO	11-GIU-07	05-LUG-06	LIBERO PROFESSIONISTA - FORMAZIONE DEL PERSONALE IN MATERIA DI ISO 9001 - SISTEMI DI GESTIONE PER LA QUALITA'	595,40	595,40
CCIAA UDINE		TARDIVELLO	GIULIA	01-OTT-07	31-DIC-07	LIBERO PROFESSIONISTA - CONSULENZA IN MATERIA DI COMUNICAZIONE INTERPERSONALE NELL'AMBITO DEL PROGETTO "DONNA IMPRESA"	1.000,00	0,00
CCIAA UDINE		TOMMALZO	FERRUCCIO	25-GIU-07	25-GIU-07	RELATORE AL CONVEGNO "LA NUOVA DISCIPLINA DELL'ARBITRATO" LA RIFORMA ALLA LUCE DEL D.LGS 40/2001	1.200,00	1.200,00
CCIAA UDINE		WEDDIGIANI	DAVIDE	25-GEN-07	31-DIC-07	CORREDATTORE RIVISTA CAMERALE	17.500,00	17.500,45
CCIAA UDINE		ZAMPARUTTI	ENRICO	10-APR-07	31-DIC-07	LIBERO PROFESSIONISTA - CONSULENZA TECNICA INERENTE LA GESTIONE DI PRATICHE RELATIVE A PROGETTI FINANZIATI DAI FONDI PROVENTI EX-LEGGE N.47/1968	3.000,00	0,00
CCIAA UDINE		ZAMPARUTTI	ENRICO	04-DIC-07	31-DIC-07	LIBERO PROFESSIONISTA - PROGETTAZIONE STAND FIERA INNOVATION	1.950,40	0,00
CCIAA UDINE		ZANER	GIORGIO	22-GEN-07	30-NOV-07	COLLABORAZIONE PROGETTO EX LMA (GESTIONE CARBURANTI AGEVOLATI)	10.000,00	10.000,00
CCIAA UDINE		ZUFFERLI	VALENTINA	11-GIU-07	31-LUG-07	RELATORE E MODERATORE AL CONVEGNO SU INNOVAZIONE E TRASFERIMENTO TECNOLOGICO ALLE PMI	500,00	500,00
CCIAA VARESE		BOMBAGLIO	FABIO	10-LUG-07	31-DIC-07	D.Lgs. 155/2001, art. 7, comma 6	2.500,00	1.254,00
CCIAA VARESE		VASAGGINI	ROBERTO	22-NOV-07	31-DIC-07	D.Lgs. 155/2001 art. 7 comma 6	1.600,00	1.355,40
CCIAA VERBANO CUSIO OSSOLA	STUDIO ARIOLA POZZESI TARTAGUONE SRL			01-LUG-07	31-DIC-07	Art.7 D.Lgs. 165/2001	1.600,00	1.600,00
CCIAA VERBANO CUSIO OSSOLA	STUDIO ARIOLA POZZESI TARTAGUONE SRL			01-GEN-07	30-GIU-07	Art.7 D.Lgs. 165/2001 Assistenza tecnica	1.600,00	1.600,00
CCIAA VERBANO CUSIO OSSOLA	TECNOCAMERE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI			01-LUG-07	31-DIC-07	D.Lgs. 526/1954	2.040,00	2.040,00
CCIAA VERBANO CUSIO OSSOLA	TECNOCAMERE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI			01-GEN-07	30-GIU-07	D. Lgs. 526/1954	2.040,00	2.040,00
CCIAA VERBANO CUSIO OSSOLA	TECNOCAMERE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI			01-LUG-07	31-DIC-07	Art.7 D.Lgs. 165/2001 Gestione patrimonio	3.250,00	3.250,00
CCIAA VERBANO CUSIO OSSOLA	TECNOCAMERE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI			01-GEN-07	30-GIU-07	Art.7 D.Lgs. 165/2001 Gestione patrimonio	3.250,00	3.250,00
CCIAA VERBANO CUSIO OSSOLA		MONDADORI	BARBARA	01-LUG-07	31-DIC-07	D.Lgs. 526/1954	101,51	101,51
CCIAA VERBANO CUSIO OSSOLA		MONDADORI	BARBARA	01-GEN-07	30-GIU-07	D.Lgs. 526/1954 Assistenza sanitaria	100,00	100,00

## DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165

### Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

#### **Art. 53. Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi.**

(Art. 58 del D.Lgs n. 29 del 1993, come modificato prima dall'art. 2 del decreto-legge n. 358 del 1993, convertito dalla legge n. 448 del 1993, poi dall'art. 1 del decreto-legge n. 361 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 437 del 1995, e, infine, dall'art. 26 del D.Lgs n. 80 del 1998, nonché dall'art. 16 del D.Lgs n. 387 del 1998)

1. Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, salva la deroga prevista dall'articolo 23-bis del presente decreto, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117 e dall'articolo 1, commi 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Restano ferme altresì le disposizioni di cui agli articoli 267, comma 1, 273, 274, 508 nonché 676 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, all'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ed ogni altra successiva modificazione ed integrazione della relativa disciplina.
2. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati.
3. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati gli incarichi consentiti e quelli vietati ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato, sentiti, per le diverse magistrature, i rispettivi istituti.
4. Nel caso in cui i regolamenti di cui al comma 3 non siano emanati, l'attribuzione degli incarichi è consentita nei soli casi espressamente previsti dalla legge o da altre fonti normative.
5. In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione.
6. I commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti:
  - a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
  - b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
  - c) dalla partecipazione a convegni e seminari;
  - d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;
  - e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o fuori ruolo;
  - f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;

f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione.

7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

8. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

9. Gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. In caso di inosservanza si applica la disposizione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modificazioni ed integrazioni. All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni ed integrazioni. Le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze.

10. L'autorizzazione, di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico; può, altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due amministrazioni. In tal caso il termine per provvedere è per l'amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa se l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronunzia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata.

11. Entro il 30 aprile di ciascun anno, i soggetti pubblici o privati che erogano compensi a dipendenti pubblici per gli incarichi di cui al comma 6 sono tenuti a dare comunicazione all'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi dei compensi erogati nell'anno precedente.

12. Entro il 30 giugno di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi retribuiti ai propri dipendenti sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi nell'anno precedente, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo previsto o presunto. L'elenco è accompagnato da una relazione nella quale sono indicate le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa. Nello stesso termine e con le stesse modalità le amministrazioni che, nell'anno precedente, non

hanno conferito o autorizzato incarichi ai propri dipendenti, anche se comandati o fuori ruolo, dichiarano di non aver conferito o autorizzato incarichi.

13. Entro lo stesso termine di cui al comma 12 le amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su apposito supporto magnetico, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, i compensi, relativi all'anno precedente, da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11.

14. Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

15. Le amministrazioni che omettono gli adempimenti di cui ai commi da 11 a 14 non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono. I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9.

16. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre di ciascun anno, riferisce al Parlamento sui dati raccolti e formula proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi.



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni

### **Circolare n. 02**

**Roma, 11 marzo 2008**

A tutte le pubbliche amministrazioni  
di cui all'articolo 1, comma 2, del  
decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

**OGGETTO:** legge 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni in tema di collaborazioni esterne.

#### **Premessa**

La legge finanziaria per l'anno 2008 è intervenuta, con diverse disposizioni, a definire ulteriormente il regime delle collaborazioni esterne nelle pubbliche amministrazioni, consolidando la tendenza a limitare il ricorso a tali tipologie contrattuali ad ipotesi eccezionali e, indirettamente, costituendo i presupposti per una riduzione della spesa correlata.

Sul tema delle collaborazioni deve osservarsi come il legislatore negli anni più recenti abbia disposto diversi interventi, di carattere finanziario e ordinamentale, finalizzati ad un unico obiettivo: escludere che siano stipulati rapporti di lavoro autonomo per rispondere a fabbisogni permanenti e per lo svolgimento di attività non altamente qualificate.

Infatti, nelle leggi finanziarie sono state inserite previsioni volte a limitare il ricorso alle collaborazioni, introducendo tetti di spesa e stabilendo requisiti di legittimità, in particolare per evitare che fossero stipulate per prestazioni non qualificate, utilizzandole quali rapporti di lavoro subordinato.

Sul piano ordinamentale le modifiche apportate all'articolo 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001 dal decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, e quelle apportate all'articolo 36 del medesimo decreto, dalla legge finanziaria per l'anno 2008, sono finalizzate a ricondurre l'utilizzo delle diverse tipologie contrattuali, di lavoro autonomo e di lavoro subordinato, alle finalità loro proprie che sono distinte e non possono essere considerate sovrapponibili.

Ciò comporta, innanzi tutto, che il limite temporale individuato dall'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dalla legge finanziaria per l'anno 2008, individuato in tre mesi o nelle esigenze stagionali, non si applica ai contratti di collaborazione che sono contratti di lavoro autonomo e pertanto non inclusi nella categoria dei contratti di lavoro flessibile subordinato.



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Pertanto rimane ferma la necessità che l'incarico abbia natura temporanea, come previsto dalla legge, considerato che la necessità di ricorrere ad una collaborazione deve collocarsi all'interno della programmazione delle attività dell'amministrazione con riferimento ad aspetti o fasi della medesima programmazione e, pertanto, non può ritenersi prorogabile se non limitatamente al completamento di un'attività avviata, in quanto la sua durata è predeterminata in relazione allo specifico aspetto o fase dell'attività. Altresì non è configurabile il rinnovo, dovendo un nuovo incarico far riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di un'apposita comparazione.

### **1. Collaborazioni occasionali e coordinate e continuative.**

L'attuale formulazione dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 in relazione al tema delle collaborazioni esterne, qualificate come forma di lavoro autonomo, opera una sola distinzione: quella fra collaborazione occasionale e collaborazione coordinata e continuativa, riconducibili sia alle prestazioni ex articolo 2222 c. c. che all'articolo 2230 c. c.

Si ha collaborazione occasionale nel caso di una prestazione episodica che il collaboratore svolga in maniera saltuaria e autonoma, spesso con contenuto professionale che si esaurisce in una sola azione o prestazione che consente il raggiungimento del fine e dove "il contatto sociale" con il committente sia sporadico. Tale collaborazione, pertanto, potrebbe non essere necessariamente riconducibile a fasi di piani o programmi del committente.

Diversamente la collaborazione coordinata e continuativa, che qualora il committente sia una pubblica amministrazione è sempre una prestazione di lavoro autonomo, si caratterizza per la continuazione della prestazione e la coordinazione con l'organizzazione ed i fini del committente, dove, pertanto, quest'ultimo conserva non un potere di direzione, ma di verifica della rispondenza della prestazione ai propri obiettivi attraverso un potere di coordinamento spazio-temporale.

La distinzione operata, fra collaborazioni autonome e coordinate e continuative, rileva non solo ai fini fiscali e contributivi, che la legge disciplina diversamente e per i quali si rinvia al paragrafo 8, ma anche in relazione agli adempimenti cui sono tenute le amministrazioni committenti..

### **2. Il requisito della "particolare e comprovata specializzazione universitaria"**

Le disposizioni sul tema delle collaborazioni esterne si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni in considerazione della loro collocazione nel Titolo I del decreto legislativo n. 165 del 2001 relativo ai principi generali. Pertanto, coerentemente a tale impostazione, il comma 6-ter dispone, per le autonomie locali, l'adeguamento dei regolamenti ex articolo 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000 ai principi enunciati al comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo 165 del 2001.

Inoltre, come già chiarito nella circolare del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione n. 5 del 2006, le previsioni normative in tema di presupposti per il ricorso alle collaborazioni esterne, di requisiti per il conferimento degli incarichi e di pubblicità dei medesimi si applicano a tutte le tipologie di incarichi di lavoro autonomo. Ciò comporta l'irrilevanza del contenuto della prestazione: studio, consulenza, ricerca o altro, così come della tipologia contrattuale individuata dall'amministrazione: occasionale o coordinata e continuativa, a tali fini.





## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

L'ulteriore precisazione operata dal legislatore, circa la necessità di una "*particolare e comprovata specializzazione universitaria*", operata dall'articolo 3, comma 76, della legge n. 244 del 2007, ponendo l'accento sull'elevata competenza e coordinata con il presupposto dell'assenza di competenze analoghe in termini qualitativi all'interno dell'amministrazione fa ritenere impossibile il ricorso a qualsiasi rapporto di collaborazione esterna per attività non altamente qualificate, con la conseguente illegittimità di qualsiasi tipologia di contratto stipulato in violazione di tali presupposti, rafforzando, pertanto, quanto già indicato alla lettera c) del comma 6 dell'articolo 7. citato.

Per quanto concerne il requisito della particolare professionalità 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 tuttavia da escludere percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale. Conseguentemente le amministrazioni non potranno stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore. Peraltro, il riferimento all'esperienza ed alla particolarità della competenza, che deve essere coerente con l'oggetto dell'incarico, e la necessità di una procedura comparativa per il conferimento degli incarichi, portano a considerare la necessità di reperire collaboratori che operano da tempo nel settore di interesse. Tale modifica precisa quindi quanto già ricavabile dall'articolo 7, comma 6 del testo previgente che comunque faceva riferimento a prestazioni altamente qualificate per qualsiasi forma di collaborazione autonoma a prescindere, come più volte ricordato, dal contenuto della stessa.

In tutti gli altri casi si dovrà ricorrere, principalmente, alle risorse interne alle amministrazioni o ad altri istituti, quali le assegnazioni temporanee di personale da altre amministrazioni, o valutare, con l'opportuna prudenza, l'eventualità di ricorrere a strumenti diversi, quali gli appalti di servizi.

Come già evidenziato l'articolo 7, comma 6 e seguenti, costituisce la disciplina generale in tema di ricorso alle collaborazioni esterne, pertanto rimangono vigenti tutte 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.

È questo il caso della progettazione in materia di lavori pubblici, di direzione lavori e collaudo di cui all'articolo 90 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici). I principi ivi richiamati di derivazione comunitaria, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, richiedono, per l'affidamento di incarichi sotto la soglia di 100.000 euro, l'attivazione di procedure di trasparenza e comparazione (articolo 91, comma 2, decreto legislativo n. 163 del 2006) che possono trovare concreta attuazione secondo le modalità previste dall'articolo 7, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 e dalle altre disposizioni in materia. Si può affermare che analoghi criteri devono essere rispettati in tutti i casi in cui è consentito dal legislatore il ricorso a collaborazioni professionali esterne come per il condono edilizio e per gli incarichi di difesa in giudizio.

Si ritiene, inoltre, opportuno richiamare l'attenzione su alcune disposizioni specifiche tra cui l'articolo 9 della legge n. 150 del 2000, relativo ai specifici requisiti previsti per gli addetti stampa, nonché quelle contenute nell'articolo 51, comma 6, della legge n. 449 del 1997, relativamente a specifiche prestazioni previste da programmi di ricerca avviati dalle amministrazioni ivi indicate. Per tali ultime fattispecie trovano comunque applicazione le restanti disposizioni in materia di pubblicità e comparazione.



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

### 3. Obblighi di pubblicità

Il legislatore in diverse disposizioni ha ribadito 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, prevedendone più volte la pubblicità.

In primo luogo si richiama la previsione generale contenuta nel comma 6-bis dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, aggiunto dall'articolo 32 del decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, circa la necessità che le amministrazioni adottino appositi regolamenti relativi alle procedure comparative a seguito delle quali conferire gli incarichi e li rendano pubblici. Al riguardo si rimanda alla bozza di regolamento, contenuta nell'allegato alla presente circolare, cui le amministrazioni possono fare utilmente riferimento pur con i necessari adattamenti alle specificità organizzative ed alle funzioni istituzionali loro proprie.

Occorre, poi, fare riferimento agli obblighi, già richiamati nella citata circolare n. 5 del 2006, al paragrafo 4, previsti dall'articolo 53, comma 14, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come integrato dall'articolo 34, comma 2, del decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, il quale prevede che: *"Le amministrazioni rendono noti, mediante, inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata ed il compenso dell'incarico."* Obblighi che si aggiungono a quelli già originariamente previsti dal medesimo comma 14 in merito ai dati che debbono essere trasmessi periodicamente al Dipartimento della funzione pubblica.

Ad essi si sono aggiunti, lo scorso anno, quelli contenuti nell'articolo 1, comma 593, della legge n. 296 del 2006, che nello stabilire un tetto alla retribuzione massima erogabile dalle pubbliche amministrazioni a diversi soggetti, compresi dunque i collaboratori esterni, ha puntualmente disposto in merito alla pubblicità. Quest'ultima disposizione è stata sostituita da quella contenuta nell'articolo 3, comma 44, della legge n. 244 del 2007, secondo cui: *"Nessun atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi (trattamento economico omnicomprensivo relativo a rapporti di lavoro dipendente o autonomo erogato dalle pubbliche amministrazioni) può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento. In caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita"*.

Nel medesimo comma si dispone, inoltre, che le pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le agenzie, gli enti pubblici anche economici, gli enti di ricerca e le università per i quali trova applicazione il limite alla retribuzione, sono tenuti alla preventiva comunicazione dei relativi atti alla Corte dei conti. In tale sede l'obbligo di pubblicità riguarda i trattamenti economici che superano la soglia individuata dal legislatore.

Sullo specifico tema, si rinvia alla circolare del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, n. 1 del 2008, appositamente predisposta.

L'articolo 3, comma 54, della legge finanziaria per l'anno 2008 modifica l'articolo 1, comma 127 della legge n. 662 del 1996 disponendo 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 provvedimenti di incarico con l'indicazione del



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

soggetto percettore, della ragione dell'incarico e dell'ammontare del compenso. Tenuto conto della dizione utilizzata dal legislatore e del carattere onnicomprensivo, più volte evidenziato, dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sono ricompresi nell'ambito di applicazione della previsione tutti gli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione committente anche nel caso che siano previsti da specifiche disposizioni legislative. Qualora sia omessa la pubblicazione la liquidazione del compenso costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto.

Ma a rendere più stringenti ed efficaci le disposizioni sulla pubblicità degli incarichi è il comma 18 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2008 il quale subordina l'efficacia dei contratti relativi ai rapporti di collaborazione esterna con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, all'avvenuta pubblicazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione stipulante. Di tale previsione occorrerà tenere conto in particolare in sede di stipula del contratto di incarico. Tale vincolo sull'efficacia si applica a tutti gli incarichi sottoscritti dal 1° gennaio 2008, mentre l'obbligo di pubblicazione più volte sancito dal legislatore trova già applicazione sui contratti in essere a tale data.

In un'ottica più generale di trasparenza si può ritenere che gli obblighi di pubblicità richiamati nel presente paragrafo, da distinguersi dagli obblighi di comunicazione all'anagrafe delle prestazioni di cui al citato articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001, si aggiungono ai contenuti necessari dei siti web istituzionali indicati dall'articolo 54 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).

#### **4. Limite di spesa per le amministrazioni statali**

La legge finanziaria per l'anno 2008 non dispone nulla di diverso dai limiti di spesa già stabiliti per le pubbliche amministrazioni, pertanto trova ancora applicazione l'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), come modificato dal decreto legge n. 223 del 2006, in virtù del quale le medesime non potranno sostenere una spesa superiore al 40 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004, a decorrere dall'anno 2006, per gli incarichi di studio e consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione.

Inoltre, sono ancora vigenti le disposizioni di cui ai commi 56 e 57 dell'articolo 1 della stessa legge i quali 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'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, 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, quindi compreso 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."*

Come già evidenziato dal quadro normativo attuale deriva l'irrelevanza della distinzione fra incarichi relativamente all'oggetto della prestazione, dal punto di vista della qualificazione giuridica dell'istituto. Infatti, la modifica introdotta nell'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, quale previsione generale, nel ribadire il carattere autonomo della prestazione, ha confermato un'unica distinzione dal punto di vista ordinamentale relativa alla durata della collaborazione, se occasionale o coordinata e continuativa.



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Diversamente per quanto concerne l'applicazione del limite di spesa, come già chiarito nella circolare n. 5 del 2006, per le collaborazioni occasionali occorre fare riferimento ai commi 9, 56 e 57, dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, mentre per le collaborazioni coordinate e continuative si applicano le disposizioni di cui al comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge. Quest'ultimo dispone che a decorrere dall'anno 2006 le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 40 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003, con l'esclusione del comparto scuola e quello delle istituzioni di altra formazione specializzazione artistica e musicale i quali hanno una propria disciplina dedicata. Limite di spesa oggi ridotto al 35 per cento dall'articolo 3, comma 80 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). La violazione dei limiti di spesa così fissati costituisce illecito disciplinare e determina ipotesi di responsabilità erariale.

Il legislatore ha differenziato il regime di spesa delle diverse fattispecie a causa della dimensione assunta nell'organizzazione del lavoro delle pubbliche amministrazioni dalle collaborazioni coordinate e continuative, fermo restando il già richiamato unitario quadro ordinamentale.

Infine si ricorda il comma 173 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 il quale ha disposto che gli atti relativi alle collaborazioni esterne di importo superiore a 5.000 euro siano trasmessi alla competente sezione della Corte dei Conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

L'articolo 3, comma 58, della legge finanziaria per l'anno 2008 ha disposto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro il 30 giugno 2008, siano individuati gli uffici speciali o strutture comunque denominate, istituite presso le amministrazioni dello Stato per i quali sussistono contratti di consulenza di durata continuativa indispensabili ad assicurare il perseguimento delle finalità istituzionali. Tutti gli altri incarichi cessano dalla data di emanazione del medesimo provvedimento. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della previsione richiamata le strutture preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio e delle attività culturali e storico-artistiche e alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

### **5. Previsioni per le Regioni e le Autonomie Locali**

I commi 55, 56 e 57 dell'articolo 3 della legge finanziaria per l'anno 2008 dettano norme specifiche per gli enti locali in tema di collaborazioni esterne.

Per tali enti è necessario, in primo luogo, che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, previsto dall'articolo 89 del Testo Unico degli enti locali, fissi i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento degli incarichi di collaborazione, studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione. La previsione era di fatto già contenuta nell'articolo 7, comma 6-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, quale principio generale, ma il legislatore ha ritenuto di intervenire in maniera diretta e particolarmente dettagliata per gli enti locali, giungendo a stabilire, nell'intento di assicurare il contenimento della spesa, che il medesimo regolamento fissi il limite massimo della spesa annua per gli incarichi e le consulenze. Per l'individuazione di tale limite occorrerà riferirsi, uniformando i bilanci di previsione, alla spesa registrata in un anno base, ad esempio stabilendo un tetto ricavabile dall'attuazione dei principi in materia di riduzione della spesa per il personale, oppure stabilendo una percentuale in riferimento alla spesa per servizi e per collaborazioni sostenuta in un dato periodo annuale, in modo da porre limiti certi a regime alla discrezionalità dell'ente di ricorrere alle collaborazioni ed evitare futuri



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

incrementi delle relative spese. Il limite così determinato si applicherà a tutte le forme di collaborazione e pertanto sia alle collaborazioni coordinate e continuative sia alle collaborazioni occasionali.

La legge aggiunge, poi, l'obbligo di trasmettere tali disposizioni regolamentari per estratto alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti entro trenta giorni dalla loro adozione.

È, inoltre, previsto che le collaborazioni siano attivate solo nell'ambito di un programma approvato dagli organi di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, cioè i consigli degli enti, ai quali l'ordinamento ha già attribuito competenze generali in tema di programmazione, come si evince dal richiamo effettuato dalla legge all'articolo 42, comma 2, lett. b) del decreto legislativo n. 267 del 2000 il quale elenca: *"programmi, relazioni revisionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie."*

In altri termini, come evidenziato nella premessa, i dirigenti preposti possono valutare il ricorso ad una collaborazione solo nell'ambito della programmazione delle attività dell'amministrazione, con riferimento ad aspetti o fasi della medesima programmazione, così come determinata dall'articolo 42. Resta ferma 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.

Tale riferimento si coordina naturalmente con la previsione generale contenuta nell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, laddove fra i presupposti di legittimità di conferimento degli incarichi a soggetti estranei all'amministrazione è previsto che l'oggetto dell'incarico deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati.

Per quanto concerne il limite di spesa la legge n. 266 del 2005, all'articolo 1, comma 12, ha tenuto conto di quanto statuito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 417 del 2005 stabilendo che le disposizioni di cui ai commi 9, 10 e 11 della medesima legge non si applicano alle regioni, alle province autonome, agli enti locali ed agli enti del servizio sanitario nazionale.

Successivamente, la legge n. 296 del 2006 ha tenuto conto dell'orientamento della Corte in tema di limiti di intervento della legislazione statale nei confronti delle regioni e delle autonomie locali ed ha individuato il solo obiettivo della riduzione delle spese di personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno nel comma 557, dell'articolo unico della legge ed ha disapplicato i commi da 198 a 206 della legge finanziaria per l'anno 2006. In tale ambito vanno collocate solo le spese relative ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno, di cui al comma 562 dell'articolo unico della legge medesima, conservano, invece il tetto alla spesa di personale relativo al corrispondente ammontare per l'anno 2004, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

Nell'obiettivo di riduzione della spesa di cui al citato comma 557 e nel tetto di spesa del comma 562 si collocano le sole collaborazioni coordinate e continuative alle quali il legislatore ha dedicato particolare attenzione, considerato l'elevato ricorso a tali tipologie contrattuali ed alla sua incidenza sulla spesa pubblica, mentre le collaborazioni occasionali si collocano nella spesa corrente come spesa per prestazione di servizi o comunque nelle altre tipologie di spesa corrente.



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

A tal fine si può tenere conto, comunque conformemente al tetto di spesa individuato dalla singola amministrazione con il proprio regolamento, delle modifiche apportate a tali commi dall'articolo 3, commi 120 e 121 della legge n. 244 del 2007.

Si ricorda, infatti, come una costante giurisprudenza contabile abbia ritenuto rientranti nell'obiettivo della riduzione delle spese per il personale quelle relative al tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, con rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni, così confermando l'orientamento espresso dalla circolare interpretativa n. 9 del 17 febbraio 2006, emanata del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in materia di spesa per il personale negli enti locali.

Per tutte le amministrazioni in questione vale l'obbligo di trasmissione degli atti relativi alle collaborazioni esterne di importo superiore a 5.000 euro alla competente sezione della Corte dei Conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione, stabilito nel comma 173 dell'articolo unico della legge n. 266 del 2005 e ancora vigente, così come indicato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con deliberazione n. 4/Aut/2006 del 17.2.2006 ("Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173, della legge 266 del 2005 nei confronti delle regioni e degli enti locali").

Occorre infine ricordare che le previsioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2008 costituiscono, comunque, a norma dell'articolo 3, comma 162, della medesima legge *"norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali"*.

### **6. Responsabilità**

Una riflessione puntuale merita il tema della responsabilità per il conferimento degli incarichi di collaborazione in assenza dei requisiti stabiliti dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ma anche delle previsioni di cui al citato comma 6-bis.

In primo luogo ci si trova dinanzi ad una responsabilità amministrativa del dirigente che abbia conferito l'incarico in violazione delle norme vigenti con possibili risvolti sul piano della responsabilità disciplinare, ciò in quanto il conferimento dell'incarico costituisce atto di gestione.

In particolare si ricorda che qualora l'incarico di collaborazione si traduca nella sostanza in un rapporto di lavoro subordinato si profila una responsabilità civile nei confronti del prestatore d'opera ex articolo 2126 c.c.

Ma tale responsabilità rileva anche sotto il profilo del danno erariale. Infatti, sebbene l'amministrazione si sia giovata della prestazione lavorativa, e quindi non sia considerabile danneggiata in senso lato, perché ha remunerato un'utilità effettivamente conseguita, non appare possibile una completa trasposizione dei canoni di valutazione civilistici del danno in quanto la pubblica amministrazione è comunque tenuta a porre in essere comportamenti legittimi.

Al riguardo si ricorda come la prevalente giurisprudenza della Corte dei Conti abbia spesso escluso la colpa lieve quando ha valutato l'attribuzione di incarichi in assenza dei presupposti di legge e abbia spesso operato un contemperamento fra potere di riduzione e necessità di rispetto dei canoni di legittimità e, quindi, fra il parametro della cosiddetta "utilità gestoria", ove presente, e il parametro pubblicistico di buon andamento e tutela degli interessi pubblici.

Si rappresenta, altresì, che la sanzione di carattere gestionale richiamata alla fine del comma 6 dell'articolo 36 del decreto citato, riguardante il divieto di assumere in caso di violazione delle disposizioni in materia di lavoro flessibile, opera anche in caso di utilizzo illegittimo dei contratti di



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

collaborazione, quando questi ultimi siano stati stipulati in luogo dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con l'intento di eludere i limiti imposti dal medesimo articolo.

### **7. Esclusioni**

L'articolo 3, comma 77, della legge finanziaria per l'anno 2008, introduce delle esclusioni alla disciplina dettata dai commi 6, 6-bis e 6 quater dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, la quale, pertanto, non si applica ai componenti degli organismi di controllo interno, dei nuclei di valutazione e dei nuclei di cui alla legge n. 144 del 1999.

L'esplicita esclusione trova la sua motivazione nel fatto che 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.

Può ritenersi, inoltre, che le collaborazioni meramente occasionali che si esauriscono in una sola azione o prestazione, caratterizzata da un rapporto "intuitu personae" che consente il raggiungimento del fine, e che comportano, per loro stessa natura, 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. Quanto sopra nel presupposto che il compenso corrisposto sia di modica entità, sebbene congruo a remunerare la prestazione resa e considerato il favore accordato dal legislatore che le ha inserite nel comma 6 dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001, rendendole compatibili con lo stretto regime autorizzatorio per i dipendenti pubblici.

Infine, con riferimento alle collaborazioni escluse dall'applicazione sui limiti di spesa le collaborazioni individuate dall'articolo 1, comma 188, della legge n. 266 del 2005, relative a progetti di ricerca e innovazione, occorre precisare che ad esse si applicano tutti i requisiti di legittimità, ivi compresi pubblicità e comparazione, individuati nell'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001. In nessun caso, infatti, le deroghe di carattere finanziario, relative pertanto alla spesa, possono comportare una deroga alle disposizioni ordinarie relative ai presupposti, ai requisiti e alle modalità di individuazione.

### **8. Trattamento previdenziale**

Come già evidenziato nella circolare di questo Dipartimento n. 4 del 2004 i lavoratori che hanno stipulato un contratto di collaborazione coordinata e continuativa sono tenuti all'iscrizione alla gestione separata Inps cui corrisponderà il versamento dei contributi da parte del committente.

Gli importi delle aliquote contributive sono stati aggiornati dalla legge finanziaria per il 2007, articolo 1, comma 770, la quale ha previsto che dal 1° gennaio 2007, le medesime sono state determinate come segue:

1. 23,72 per cento per i lavoratori non iscritti ad altra gestione assicurativa obbligatoria
2. 16 per cento per i lavoratori iscritti ad altra gestione assicurativa obbligatoria o titolari di pensione, diretta o indiretta.



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Su tale determinazione è intervenuta la legge n. 247 del 2007, la quale, all'articolo 1, comma 79 ha previsto che per i lavoratori rientranti nella prima fattispecie *"l'aliquota contributiva è stabilita in misura pari al 24 per cento per l'anno 2008, in misura pari al 25 per cento per l'anno 2009 e in misura pari al 26 per cento a decorrere dall'anno 2010"*. Per la seconda fattispecie *"con effetto dal 1° gennaio 2008 (...) l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 17 per cento."*

Si ricorda ancora che, ai sensi del comma 10 dell'articolo 1, della legge n. 247 del 2007 *"fatto salvo quanto previsto al comma 11, a decorrere dal 1° gennaio 2011 l'aliquota contributiva riguardante i lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima è elevata di 0,09 punti percentuali. Con effetto dalla medesima data sono incrementate in uguale misura le aliquote contributive per il finanziamento delle gestioni pensionistiche dei lavoratori artigiani, commercianti e coltivatori diretti, mezzadri e coloni iscritti alle gestioni autonome dell'INPS, nonché quelle relative agli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Le aliquote contributive per il computo delle prestazioni pensionistiche sono incrementate, a decorrere dalla medesima data, in misura corrispondente alle aliquote di finanziamento"*

La legge finanziaria per l'anno 2007, al comma 788 dell'articolo 1, ha inoltre previsto, sempre per i collaboratori coordinati e continuativi non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie e non titolari di pensione, il diritto a ricevere un'indennità giornaliera a carico dell'Inps entro il limite massimo di giorni pari ad un sesto della durata complessiva del rapporto di lavoro e comunque non inferiore a venti giorni nell'arco dell'anno solare, con esclusione degli eventi morbosi di durata inferiore a quattro giorni. Per gli approfondimenti sul tema si rinvia alle circolari dell'Inps n. 7 dell'11 gennaio 2007 e n. 76, del 16 aprile 2007.

Le collaborazioni occasionali sono in generale sottratte al regime vigente per le collaborazioni coordinate e continuative sopra richiamato. Diversamente sono soggette al medesimo regime qualora il reddito annuo derivante da tali collaborazioni superi i 5.000 euro, secondo quanto previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2004, dall'articolo 44, comma 2, del decreto legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003. Il limite annuo costituisce una fascia di esenzione e dà luogo al versamento contributivo per la parte eccedente, a carico del committente, con oneri per un terzo a carico del collaboratore.

Pertanto le amministrazioni predisporranno moduli ed attestazioni aggiornate che consentano la piena conoscenza dello stato previdenziale e del reddito del soggetto incaricato.





## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Si richiamano le amministrazioni ad un'applicazione rigorosa delle disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 6 e seguenti, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che tenga conto dell'impossibilità di stipulare contratti di collaborazione esterna al di fuori dei presupposti ivi indicati o in luogo di rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato. Gli organi di controllo interno, i servizi ispettivi e gli ispettorati deputati al controllo verificheranno periodicamente e comunque nell'ambito delle proprie competenze l'applicazione dei principi e delle disposizioni richiamate con la presente circolare.

IL MINISTRO  
PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI  
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

## **ALLEGATO**

### **SCHEMA DI REGOLAMENTO RECANTE DISCIPLINA PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DI COLLABORAZIONE A NORMA DELL'ARTICOLO 7, COMMA 6, DEL DECRETO LEGISLATIVO 30 MARZO 2001, N. 165 E PER GLI ENTI LOCALI A NORMA DELL'ARTICOLO 110, COMMA 6, DEL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 276**

#### **Art. 1**

##### **(Finalità ed ambito di applicazione)**

1. Il presente regolamento disciplina le procedure comparative per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo quali le collaborazioni di natura occasionale o coordinata e continuativa, nonché il relativo regime di pubblicità, al fine di garantire l'accertamento della sussistenza dei requisiti di legittimità per il loro conferimento, come definiti dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come integrato dall'articolo 32 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 e dall'articolo 3, comma 76 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. (Per gli enti locali fare riferimento all'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000 ai commi 55, 56 e 57 dell'articolo 3 della legge n. 244 del 2007).
2. Rientrano in tale disciplina tutti gli incarichi conferiti a persone fisiche con riferimento alle ipotesi individuate dagli articoli 2222 e 2230 del codice civile.

#### **Art. 2**

##### **(Individuazione del fabbisogno)**

1. L'Ufficio per il personale, ricevuta la richiesta della struttura interessata, verifica la sua congruenza con il fabbisogno dell'amministrazione individuato nei documenti di programmazione di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con le funzioni istituzionali, i piani ed i programmi sull'attività amministrativa adottati, nonché la temporaneità della necessità.
2. Il medesimo ufficio verifica l'impossibilità di corrispondere a tale esigenza con il personale in servizio presso l'amministrazione attraverso interpellì interni tenendo conto delle mansioni esigibili e decide il ricorso ad una collaborazione esterna, come definita al comma 1, dell'articolo 1, del presente regolamento.
3. In relazione agli elementi individuati, come indicato nel precedente comma, l'Ufficio competente verifica la rispondenza della tipologia di professionalità richiesta, tenuto conto dei requisiti di elevata professionalità stabiliti dalla legge, e determina durata, luogo, oggetto e compenso per la collaborazione, tenuto conto delle disponibilità di bilancio e del prezzo di mercato. Relativamente al prezzo opera una ricognizione presso associazioni di categoria,



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

ordini professionali, altre amministrazioni ed altri soggetti, al fine di individuare un compenso congruo con la prestazione richiesta.

4. L'Ufficio competente verifica, inoltre, la compatibilità della spesa prevista con i limiti di spesa vigenti.

### **Art. 3**

#### **(Disposizione specifica da inserire nei regolamenti degli Enti locali)**

1. L'ufficio competente, effettuate le verifiche di cui all'articolo precedente, deve comunque accertarsi della rispondenza dell'affidamento dell'incarico con la previsione contenuta nell'articolo 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 relativa al programma approvato dal Consiglio, fatte salve materie e competenze previste e assegnate all'Ente da disposizioni legislative.

### **Art. 4**

#### **(Individuazione delle professionalità)**

1. L'Ufficio competente predispone un apposito avviso nel quale sono evidenziati i seguenti elementi:
  - a) definizione circostanziata dell'oggetto dell'incarico, eventualmente con il riferimento espresso ai piani e programmi relativi all'attività amministrativa dell'ente;
  - b) gli specifici requisiti culturali e professionali richiesti per lo svolgimento della prestazione;
  - c) durata dell'incarico;
  - d) luogo dell'incarico e modalità di realizzazione del medesimo (livello di coordinazione);
  - e) compenso per la prestazione adeguatamente motivato e tutte le informazioni correlate quali la tipologia e la periodicità del pagamento, il trattamento fiscale e previdenziale da applicare, eventuali sospensioni della prestazione;
  - f) indicazione della struttura di riferimento e del responsabile del procedimento.
2. Nel medesimo avviso è individuato un termine per la presentazione dei curricula e delle relative offerte ed un termine entro il quale sarà resa nota la conclusione della procedura, nonché i criteri attraverso i quali avviene la comparazione.
3. In ogni caso per l'ammissione alla selezione per il conferimento dell'incarico occorre:
  - a) essere in possesso della cittadinanza italiana o di uno degli Stati membri dell'Unione europea;
  - b) godere dei diritti civili e politici;
  - c) non aver riportato condanne penali e non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale;
  - d) essere a conoscenza di non essere sottoposto a procedimenti penali;
  - e) essere in possesso del requisito della particolare e comprovata specializzazione universitaria strettamente correlata al contenuto della prestazione richiesta.



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

### Art. 5

#### **(Procedura comparativa)**

1. L'Ufficio competente procede alla valutazione dei curricula presentati, anche attraverso commissioni appositamente costituite, delle quali facciano parte rappresentanti degli uffici che utilizzeranno la collaborazione.
2. Ad ogni singolo curriculum viene attribuito un punteggio che valuti i seguenti elementi:
  - a) qualificazione professionale;
  - b) esperienze già maturate nel settore di attività di riferimento e grado di conoscenza delle normative di settore;
  - c) qualità della metodologia che si intende adottare nello svolgimento dell'incarico;
  - d) eventuali riduzione sui tempi di realizzazione dell'attività e sul compenso;
  - e) ulteriori elementi legati alla specificità dell'amministrazione.
3. Per le collaborazioni riguardanti attività e progetti di durata superiore ai tre mesi il bando potrà prevedere colloqui, esami, prove specifiche, nonché la presentazione di progetti e proposte in relazione al contenuto e alle finalità della collaborazione.
4. Per le esigenze di flessibilità e celerità dell'Ente riguardanti incarichi di assistenza legale e tecnica l'amministrazione predisporrà annualmente, sulla base di appositi avvisi, elenchi ed albi di personale altamente qualificato, in possesso di determinati requisiti e appositamente selezionato, da cui attingere nel rispetto dei principi previsti in materia di collaborazioni esterne dall'ordinamento.

### Art. 6

#### **(Esclusioni)**

1. Non soggiacciono all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-quater dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 i componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione.
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 decreto legislativo n. 165 del 2001.

### Art. 7

#### **(Durata del contratto e determinazione del compenso)**

1. Non è ammesso il rinnovo del contratto di collaborazione. Il committente può prorogare ove ravvisi un motivato interesse la durata del contratto solo al fine di completare i progetti e per ritardi non imputabili al collaboratore, fermo restando il compenso pattuito per i progetti individuati.



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

2. L'Ufficio competente provvede alla determinazione del compenso che deve essere stabilito in funzione dell'attività oggetto dell'incarico, della quantità e qualità dell'attività, dell'eventuale utilizzazione da parte del collaboratore di mezzi e strumenti propri, anche con riferimento ai valori di mercato. Deve comunque essere assicurata la proporzionalità con l'utilità conseguita dall'amministrazione.
3. La liquidazione del compenso avviene, di norma, al termine della collaborazione salvo diversa espressa pattuizione in correlazione alla conclusione di fasi dell'attività oggetto dell'incarico.

### **Art. 8**

#### **(Verifica dell'esecuzione e del buon esito dell'incarico)**

1. Il dirigente competente verifica periodicamente il corretto svolgimento dell'incarico, particolarmente quando la realizzazione dello stesso sia correlata a fasi di sviluppo, mediante verifica della coerenza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi affidati.
2. Qualora i risultati delle prestazioni fornite dal collaboratore esterno risultino non conformi a quanto richiesto sulla base del disciplinare di incarico ovvero siano del tutto insoddisfacenti, il dirigente può richiedere al soggetto incaricato di integrare i risultati entro un termine stabilito, comunque non superiore a novanta giorni, ovvero può risolvere il contratto per inadempienza.
3. Qualora i risultati siano soltanto parzialmente soddisfacenti, il dirigente può chiedere al soggetto incaricato di integrare i risultati entro un termine stabilito, comunque non superiore a novanta giorni, ovvero, sulla base dell'esatta quantificazione delle attività prestate, può provvedere alla liquidazione parziale del compenso originariamente stabilito.
4. Il dirigente competente verifica l'assenza di oneri ulteriori, previdenziali, assicurativi e la richiesta di rimborsi spese diversi da quelli, eventualmente, già previsti e autorizzati.

### **Art. 9**

#### **(Pubblicità ed efficacia)**

1. Dell'avviso di cui all'articolo 3 si dà adeguata pubblicità tramite il sito dell'amministrazione e attraverso altri mezzi di comunicazione.
2. Dell'esito della procedura comparativa deve essere data la medesima pubblicità indicata al comma precedente.
3. L'efficacia dei contratti di collaborazione è subordinata agli obblighi di cui all'articolo 3, comma 18, della legge n. 244 del 2007.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
*I Commissione permanente*  
*(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*

Giovedì 31 luglio 2008

ALLEGATO 4

**7-00013 Volontè: Per la pubblicità dei compensi dei dipendenti o consulenti dei Ministeri e delle società partecipate dai Ministeri.**

**NUOVO TESTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La I Commissione, premesso che:

va preso atto dell'iniziativa intrapresa dal Ministro Brunetta di pubblicare, nel rispetto della normativa vigente e della disciplina in materia di tutela dei dati personali, tutti i compensi dei dirigenti del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nonché delle strutture collegate al Ministero;

va valutata positivamente l'iniziativa, che risponde alla larga richiesta dei cittadini di conoscere per meglio valutare l'efficienza della pubblica amministrazione;

**impegna il Governo:**

a rendere noti ai cittadini, con le medesime modalità e forme pubblicitarie, tutti i compensi dei dipendenti ed eventuali consulenti di ciascun ministero con o senza portafoglio entro il 30 novembre di ogni anno solare;

ad assumere tutte le iniziative necessarie affinché le società non quotate, a totale o prevalente partecipazione pubblica, nonché le loro controllate, pubblicizzino sul proprio sito *web*, nonché comunichino al Governo e al Parlamento, entro 60 giorni dall'approvazione dei bilanci, gli atti comportanti spesa relativi ai compensi corrisposti ad amministratori e componenti dei collegi sindacali, compresi i corrispondenti compensi di fine mandato e liquidazioni, che comportino il superamento dei tetti retributivi fissati legislativamente;

a dare attuazione alle norme vigenti e ad introdurre eventuali modifiche normative, anche al Codice in materia di protezione dei dati personali, in quelle parti strettamente necessarie allo scopo della presente risoluzione;

a verificare, direttamente o mediante la creazione di specifici organismi collegiali, l'applicazione del divieto, previsto dalla legge, per gli amministratori di enti pubblici proprietari di società partecipate direttamente e indirettamente, di far parte degli organi delle società medesime, e, altresì, verificare che le attuali normative sui limiti dei compensi non siano eluse o violate, attraverso l'attribuzione di incarichi dirigenziali ai componenti degli organi societari, fermo restando che a tale pubblicità non sono tenute le società quotate nei mercati regolamentati, già tenute legislativamente ad osservare le norme di trasparenza dettate dalla Consob.

(8-00006) «Volontè, Tassone, Mannino».