

Il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative da parte delle pubbliche amministrazioni: limiti e sanzioni

di

Antonio Aurilio

SOMMARIO: 1. Premessa: attualità del tema e delimitazione dell'esposizione – 2. Inapplicabilità alle pp.aa. del lavoro a progetto introdotto dal d.lgs. 276/2003 – 3. Le collaborazioni coordinate e continuative: una forma particolare di lavoro autonomo – 4. Limiti legislativi alla stipula di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa da parte delle pp.aa. – 5. I limiti alla stipula di incarichi di collaborazione nelle pronunce della giurisprudenza – 6. In particolare: l'oggetto dell'incarico di collaborazione – 7. Il ricorso agli incarichi di collaborazione: indicazioni operative – 8. La gestione concreta dei rapporti di collaborazione: indicazioni operative e recenti pronunce giurisprudenziali.

1. Premessa: attualità del tema e delimitazione dell'esposizione

L'argomento del ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa è di stretta attualità. Questo di tipo di rapporti, negli ultimi anni, ha trovato nei comparti pubblici una diffusione eccessiva ⁽¹⁾, troppo spesso non rispettosa dei limiti posti dall'ordinamento. Tale diffusione *contra legem*, come si vedrà meglio, ha causato un aumento delle pronunce di condanna delle pp.aa. da parte della magistratura, anche quella contabile ⁽²⁾, varie misure limitative da parte del legislatore ⁽³⁾ e l'intervento del Dipartimen-

C'è stato un uso eccessivo delle collaborazioni coordinate e continuative nelle p.a. e questo ha fatto sì che le ultime finanziarie limitassero le spese per questi contratti

(1) Si veda i risultati della recente ricerca di GASPARRINI, MASTROGIUSEPPE, TOMASINI 2004, e, in precedenza, quella di D. DI COCCO, P. MASTROGIUSEPPE, S. TOMASINI, 2003.

(2) Tra le pronunce di condanna più recenti, per quanto attiene al giudice contabile, si veda per la sua chiarezza, Corte Conti, sez. III giur. d'appello, n. 9 dell'8.1.2003, reperibile, al pari di tutte le altre che saranno citate nel prosieguo, in <http://www.corteconti.it>; per la condanna di una p.a. al versamento dei contributi previdenziali all'Inps, si veda Cass., sez. lav., 25.10.2004, n. 20669, di cui si dà notizia in <http://www.legge-e-giustizia.it>. Del resto, anche Aran e sindacati hanno esplicitato la necessità di "superare" il ricorso alle collaborazioni, anche valorizzando l'uso dei contratti di lavoro flessibile: si veda la premessa al titolo I del C.c.n.l. per il personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali successivo a quello dell'1.4.1999, stipulato il 14.9.2000.

(3) Da ultimo, l'art. 3, comma 65, l. 350/2003, finanziaria per il 2004, ha confermato il limite del 90% della spesa media sostenuta nell'ultimo triennio, già previsto dall'articolo 34, comma 13, l. 289/2002. La recentissima legge n. 191 del 30 luglio 2004, poi, ha confermato quel tetto massimo di spesa per gli enti locali ed ha meglio precisato alcuni limiti nel ricorso ai rapporti in oggetto.

Le norme introdotte dal d.lgs. 76/2003 sul lavoro a progetto non riguardano le pp.aa.

Le pp.aa. devono quindi attenersi alle leggi riguardanti le co.co.co. rispettando i limiti posti al loro utilizzo

to della funzione pubblica con una specifica circolare, la n. 4/2004.

L'argomento è attuale, inoltre, perché alcuni enti richiedono chiarimenti sulla applicabilità o meno alle pp.aa. del nuovo istituto del lavoro a progetto, introdotto dal d.lgs. n. 276/2003. Su questo punto non possono esservi dubbi: come si dirà meglio nel paragrafo che segue, le norme sul lavoro a progetto – e più in generale tutte quelle contenute nel d.lgs. 276, salvo poche eccezioni – non riguardano le pp.aa.

In questo scritto, quindi, dopo aver dato conto proprio della inapplicabilità alle pp.aa. del nuovo lavoro a progetto, si cercherà di fornire un quadro riassuntivo dei vari limiti generali che le amministrazioni devono rispettare nell'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative, soprattutto con riferimento alle più recenti pronunce di condanna emesse dalla magistratura contabile, ordinaria e amministrativa. Considerando che le collaborazioni coordinate e continuative costituiscono una forma particolare di lavoro autonomo, per ragioni sistematiche e per comodità di esposizione quei limiti saranno trattati distinguendo tra:

a) limiti alla possibilità di stipulare contratti di lavoro autonomo, quali si ricavano, oltre che dalla giurisprudenza in materia, innanzitutto dalle norme generali dell'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 110, comma 6, d.lgs. 267/2000 (non saranno invece esaminate altre norme che prevedono la possibilità di ricorrere a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in ipotesi specifiche) ⁽⁴⁾;

b) limiti alla gestione concreta dei rapporti di collaborazione una volta instaurati.

Al lettore interessato a ricevere indicazioni di taglio pratico, si consiglia in prima battuta la lettura degli ultimi due paragrafi, omettendo gli altri.

(4) Ad esempio si pensi alle norme sugli uffici di staff dei ministri (art. 14, comma 2, d.lgs. 165/2001) o dei sindaci e presidenti di provincia (art. 99, comma 1, d.lgs. 267/2000), o quelle che incidono sulla materia degli incarichi di progettazione (su cui si veda ampiamente GRECO, 2001).

2. Inapplicabilità alle pp.aa. del lavoro a progetto introdotto dal d.lgs. 276/2003

Come accennato il tema del ricorso da parte delle pp.aa. alle collaborazioni coordinate e continuative è di attualità anche a seguito dell'introduzione con il d.lgs. n. 276/2003 del nuovo istituto del lavoro a progetto, nonostante tali norme con tanta evidenza non riguardino le pp.aa.

Procedendo con ordine, va detto che con il d.lgs. 276, nell'ambito di una più generale riforma del mercato del lavoro, il legislatore è intervenuto anche sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, disciplinando appunto il lavoro a progetto. Precisamente, il legislatore ha agito in due direzioni: ha innanzitutto sancito l'obbligo di ricondurre i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (con limitate esclusioni) ad un "progetto, programma di lavoro o fase di esso" (art. 61); in secondo luogo ha introdotto una serie di tutele minime a favore dei nuovi "collaboratori a progetto". La prima direttrice di intervento può essere giudicata come la più rilevante, perché nelle intenzioni del legislatore l'indicazione del progetto dovrebbe contribuire a ridurre il fenomeno delle collaborazioni usate fraudolentemente per dissimulare rapporti di lavoro subordinato.

È bene sgombrare il campo da ogni dubbio: il d.lgs. 276/2003 non trova applicazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Questo è vero per la generalità delle norme in esso contenute – salvo pochi istituti che, per espressa previsione del decreto stesso, si applicano anche alle pp.aa., quali ad esempio la somministrazione di lavoro a tempo determinato ed il contratto di inserimento, ma quest'ultimo solo agli enti pubblici di ricerca –, ed è vero in particolare in riferimento alla nuova disciplina del contratto a progetto. L'esclusione delle amministrazioni è infatti affermata chiaramente dall'art. 1, comma 2 (che riprende la norma dell'art. 6 della legge-delega, n. 30/2003) che recita: "Il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale". Per quanto attiene, in particolare, alla disciplina del lavoro a progetto, anche il Dipartimento della

Il d.lgs. n. 276/2003 ha introdotto il nuovo istituto del lavoro a progetto riconducendo i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ad un "progetto, programma di lavoro o fase di esso" e tutelando i nuovi "collaboratori a progetto"

Il suo articolo 1, comma 2 afferma chiaramente l'esclusione del lavoro a progetto per le p.a.

Questa esclusione fa discutere sia sul piano giuridico che su quello delle opportunità

funzione pubblica ha ribadito in più occasioni, relative al tema delle collaborazioni coordinate e continuative nelle pp.aa. l'inapplicabilità delle nuove norme ai comparti pubblici: vedi il parere n. 189/2004 e, da ultimo, la circolare n. 4/2004, pp. 3 e 4.

La scelta di escludere le pubbliche amministrazioni fa discutere⁽⁵⁾, sia dal punto di vista dell'opportunità, sia dal punto di vista della legittimità costituzionale.

Sul piano delle valutazioni di opportunità, alcuni ritengono che giustamente il nuovo limite dell'obbligo di indicare il progetto non è stato sancito per le pp.aa., poiché esso sarebbe inutile considerando che la legge già limita in maniera penetrante la possibilità di stipulare contratti di collaborazione. Anzi, a ben vedere, i limiti già previsti per le pp.aa. sono molto simili a quelli introdotti dal legislatore con il d.lgs. 276/2003⁽⁶⁾: il Dipartimento della funzione pubblica ha rilevato, nella citata circolare n. 4/2004, che "anche le pubbliche amministrazioni sono profondamente orientate da logiche programmatiche [...] Pertanto, anche alla luce dei principi contenuti nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, in materia di controllo, la motivazione che sottende l'attivazione della collaborazione dovrebbe far riferimento a programmi, progetti o fasi di essi" (p. 10). Non mancano, comunque, coloro i quali, all'opposto, auspicano una estensione dei nuovi limiti anche al settore pubblico, ritenendo che ciò comporterebbe un positivo ulteriore inasprimento dei limiti già esistenti in quest'ultimo⁽⁷⁾.

(5) In generale, con riferimento alla norma contenuta nella legge-delega n. 30/2003, si vedano le considerazioni di BELLAVISTA, 2003, p. 707.

(6) ZOPPOLI, 2003, 9, ritiene che l'estensione dell'obbligo dell'indicazione del progetto sarebbe "una inutile complicazione" e c'è addirittura chi teme che la scelta di estendere le norme sul lavoro a progetto potrebbe avere effetti dannosi, nel senso di avallare le prassi distorte seguite dalle amministrazioni (BORGOGELLI, 2004, 47). MAINARDI, 2003, 1107, ritiene invece che la scelta di escludere le amministrazioni pubbliche dall'obbligo del progetto sia priva di "alcuna reale giustificazione", proprio in considerazione del fatto che i requisiti del lavoro a progetto sono quelli già richiesti dall'art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 per il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle pp.aa.

(7) Così ZOLI, 2004, 31, che nota come le norme già esistenti nel pubblico si siano rivelate, finora, inadatte a frenare l'uso fraudolento degli incarichi esterni.

