

*Ai Direttori dei centri di Ricerca
LORO SEDI*

*Dirigenti dell'Amministrazione centrale
SEDE*

*Responsabili amministrativi
LORO SEDI*

Circolare n. 6 del 30 ottobre 2020

Oggetto: conferimento di incarichi esterni presso il crea

Con la presente Circolare si intende fornire un vademecum per il conferimento degli incarichi esterni. Si allega alla presente anche una piccola guida delle varie fasi della procedura. **[Allegato 1 – Fasi della procedura]**.

Tutti i Centri del Crea sono chiamati a seguire le indicazioni qui riportate al fine di ricondurre ad uniformità la procedura per il conferimento di incarichi esterni.

QUADRO GENERALE

Nella pubblica amministrazione vige il c.d. principio di legalità, in base al quale l'agire della pubblica amministrazione (P.A.) deve trovare sempre fondamento nella disposizione normativa.

Presupposto normativo per il conferimento dei “contratti di lavoro autonomo”, che vengono anche indicati come “incarichi esterni” in quanto conferiti a soggetti che **non** entrano a far parte della struttura della pubblica amministrazione. è l'art. **7, comma 6**, del **D.lgs. n. 165/2001** che si riporta nella successiva tabella.

La sottoscrizione di incarichi esterni avviene nel rispetto delle condizioni previste dal predetto articolo e nel rispetto del proprio Regolamento per il conferimento di incarichi esterni in vigore.

Art. 7, comma 6, D. Lgs. n. 165/2001

(...) per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente:

- **incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo,**
- **ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria,**
- in presenza dei seguenti **presupposti di legittimità**:
 - a) l'*oggetto* della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
 - b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato *l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno*;
 - c) la prestazione deve essere di natura *temporanea e altamente qualificata*; **non è ammesso il rinnovo**; l'eventuale **proroga** dell'incarico originario è consentita, in via **eccezionale**, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, **ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico**;
 - d) devono essere preventivamente **determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione**.

Tali elementi devono tutti essere tutti concretamente ed effettivamente applicati e devono essere palesati nei provvedimenti amministrativi di autorizzazione e nei relativi atti contrattuali.

Di seguito, l'analisi dei punti elenco della norma.

I. "incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo"

a) Nozione

Il lavoro autonomo è una modalità di prestazione lavorativa, disciplinata nel Titolo III del codice civile (c.c.). Si distingue dal lavoro subordinato (lavoro dipendente) e dall'attività imprenditoriale. Il nostro ordinamento giuridico non fornisce una precisa definizione di lavoro autonomo, limitandosi a disciplinare solo il **contratto d'opera**, che è la denominazione giuridica del rapporto che si crea tra il lavoratore autonomo e il suo committente, disciplinato dagli artt. 2222 e ss. c.c.:

Art. 2222, Cod. Civ.

Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo [c.c. 2225] un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV [c.c. 1655¹].

Il “lavoratore autonomo”, quindi, è colui che svolge una prestazione lavorativa **in autonomia, senza vincoli di subordinazione** verso il committente. Caratteri distintivi del contratto di lavoro autonomo sono:

a) **personalità della prestazione**: l'incarico deve essere affidato ad un soggetto “persona fisica” (o, unica eccezione, alle società di professionisti), il quale esegue la prestazione personalmente. Il contratto è caratterizzato dal rilievo prevalente della persona del professionista e dalla sua insostituibilità.

b) **autonomia nello svolgimento dell'incarico**: il prestatore svolge l'incarico in modo autonomo e rimane estraneo all'organizzazione del committente. L'autonomia va intesa sia come *auto-organizzazione della attività* (capacità di valutare discrezionalmente i criteri più idonei per raggiungere un risultato) che come *autonomia gerarchica* nei confronti del committente.

Il contratto d'opera può avere ad oggetto due tipologie di attività: manuale o intellettuale.

Il contratto d'opera **manuale** ha ad oggetto la realizzazione di un'opera o un servizio, mentre il sottoinsieme rappresentato dal contratto d'opera **intellettuale** (che peraltro segue le stesse norme in quanto compatibili - art 2230 c.c.) ha ad oggetto una prestazione intellettuale da parte di soggetti che per svolgere l'attività richiesta devono essere iscritti in appositi albi o elenchi, tenuti da specifici ordini professionali riconosciuti dalla legge (avvocati, commercialisti, medici, ingegneri, architetti, notai ecc.). Possono rientrare in tale tipologia di contratto anche prestazioni fornite da professionisti per i quali non è previsto un apposito albo e sono obbligati, ai soli fini previdenziali e assistenziali, all'iscrizione nella c.d. “Gestione Separata INPS”.

¹ Il libro IV del codice civile è rubricato “Delle obbligazioni” e l'art. 1655 e ss disciplinano il contratto di appalto.

b) CONTENUTO

L'ente pubblico di ricerca, per propria natura, stipula principalmente contratti di opera intellettuale (regolato dagli artt. 2229-2238 c.c.), che, secondo le indicazioni della Corte dei Conti², possono avere i seguenti contenuti:

- a) **Incarichi di studio:** il D.P.R. 18 aprile 1994, n. 338 (Regolamento recante semplificazione del procedimento di conferimento di incarichi individuali ad esperti da parte dei Ministri), individua i parametri per definire l'incarico di studio, corrispondenti alla “*necessità di compiere studi e di risolvere problemi*” nell’interesse dell’amministrazione. Gli incaricati, secondo giurisprudenza consolidata della Corte dei Conti, devono consegnare una **relazione scritta** sui risultati dello studio e sulle soluzioni proposte. L’attività svolta è soggetta alla **valutazione del Referente del contratto**. Il soggetto che ha proposto l’incarico, e che quindi svolge il ruolo di Referente del contratto, deve verificare periodicamente il corretto svolgimento dell’incarico ed il buon esito dello stesso.
- b) **Incarichi di ricerca:** gli incarichi di ricerca, invece, presuppongono la preventiva definizione del **programma** da parte dell’amministrazione.
- c) **Consulenze:** si concretizzano in richieste di pareri ad esperti.

A titolo esemplificativo, la Corte dei Conti, elenca alcuni tipi di prestazione che rientrano nella previsione normativa:

- studio e soluzione di questioni inerenti all’attività dell’amministrazione committente;
- prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi;
- consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell’amministrazione;
- studi per l’elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi.

Tali “contenuti” del contratto d’opera prescindono dalla qualificazione formale del contratto, che può variare a seconda delle modalità esecutive della prestazione.

c) QUALIFICAZIONE FORMALE DEL CONTRATTO D’OPERA

Si distingue, quindi:

(i) Lavoro autonomo professionale

La prestazione di lavoro autonomo professionale si ha quando il soggetto che svolge l’attività:

- **non ha alcun vincolo di subordinazione** nei confronti del committente
- si avvale di una **propria organizzazione** (non imprenditoriale) di lavoro, di **propri mezzi** e di **proprie strutture**, decidendo i tempi, le modalità e i mezzi per la realizzazione di quanto richiesto dal committente.

² Sezioni Riunite in sede di Controllo - Adunanza del 15 febbraio 2005 “Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)”.

Al fine di comprendere tale forma contrattuale è necessario effettuare l'esame anche da un punto di vista fiscale, in quanto gli artt. 53 e 54 del D.P.R. n. 917 del 22 dicembre 1986 (c.d. Testo unico delle imposte sui redditi - abbreviato TUIR) forniscono gli elementi distintivi.

Il lavoratore autonomo **professionale** svolge una attività avente tre precisi elementi:

1. È una attività svolta in modo **autonomo**
2. È una attività **abituale**
3. È una attività di natura **non commerciale**.

Il primo punto distingue il lavoratore autonomo professionale dal dipendente, il secondo dal lavoro occasionale ed il terzo lo distingue dall'impresa.

Occorre, inoltre, che svolga l'attività con "**professionalità e abitualità**", vale a dire, sempre secondo le indicazioni del TUIR, che ponga in essere con **regolarità, sistematicità e ripetitività** una pluralità di atti economici coordinati e finalizzati al conseguimento di uno scopo.

Il contratto ha ad oggetto arti e professioni (anche in forma associata – TUIR art. 53, comma 1) diverse da quelle indicate nel capo IV (redditi da impresa) del codice civile. Il professionista deve svolgere l'attività in modo abituale, ma non necessariamente in modo esclusivo.

Negli incarichi di lavoro autonomo professionale vi rientrano, in genere, le professioni che prevedono l'iscrizione ad un albo di categoria o il possesso di un titolo abilitante allo svolgimento di una determinata attività (c.d. professioni protette), ma possono anche riguardare le c.d. professioni "non protette", che non avendo un ordine o albo di appartenenza versano i propri contributi nella "gestione separata Inps".

Lo svolgimento di attività professionale comporta, dal punto di vista fiscale, l'apertura della partita IVA.

(ii) Lavoro autonomo occasionale

Come disposto dall'art. 2222 del codice civile, il lavoratore autonomo occasionale è colui che si obbliga a **compiere** verso un corrispettivo un'**opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio, senza vincolo di subordinazione e senza alcun coordinamento con il committente**.

Si distingue dal lavoro autonomo professionale in quanto **l'attività non** viene esercitata **abitualmente e professionalmente**.

Ai fini fiscali i requisiti di "professionalità e abitualità" sussistono ogni qualvolta un soggetto ponga in essere con regolarità, sistematicità e ripetitività una pluralità di atti economici coordinati e finalizzati al conseguimento di uno scopo. Nel caso del lavoratore autonomo occasionale tali elementi non ricorrono, in quanto gli atti economici vengono posti in essere in modo **accidentale e sporadicamente**.

Il lavoro autonomo occasionale si distingue quindi per:

- a. La completa autonomia del lavoratore circa i tempi e le modalità di esecuzione del lavoro, dato il mancato potere di coordinamento del committente;
- b. La mancanza del requisito della continuità, dato il carattere del tutto episodico dell'attività lavorativa;

- c. Il mancato inserimento funzionale del lavoratore nell’organizzazione aziendale.

Il lavoro autonomo occasionale si sostanzia in una prestazione professionale svolta in modo saltuario e sporadico. I soggetti sono esonerati dall’apertura della partita IVA in quanto svolgono l’attività in modo non abituale e continuativo. Si tratta, quindi, di attività professionale minimale e residuale, in cui si realizzano piccoli guadagni, senza avviare una vera e propria attività professionale.

(iii) **Prestazione di lavoro occasionale**

Il “Lavoro autonomo occasionale” non deve essere confuso con la “Prestazione di lavoro occasionale”, conosciuta meglio come “Lavoro accessorio”.

Il lavoro accessorio (inizialmente previsto dal D. Lgs. n. 276 del 2003, più volte corretto sino all’ultima regolamentazione contenuta nel D. Lgs. n. 81/2015) è stato abrogato dall’art. 1, comma 1, della legge n. 49/2017 a seguito di apposito referendum. Per colmare il vuoto legislativo lasciato da una fattispecie contrattuale utilizzata sia nel settore privato che pubblico, il Legislatore, a distanza di pochi mesi, è dovuto intervenire con l’art. 54bis della legge n. 96/2017, introducendo una disciplina che, a determinate condizioni, può essere utilizzata anche dalla Pubblica Amministrazione. In sostanza è stata introdotta una nuova normativa che sostituisce i vecchi voucher.

Per prestazione occasionale si intende un’attività lavorativa che dà luogo, nel corso di un anno civile³:

- (a) Per ciascun prestatore, con riferimento alla totalità degli utilizzatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a euro 5.000,00;
- (b) Per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a euro 5.000,00;
- (c) Per le prestazioni complessivamente rese da ogni prestatore in favore del medesimo utilizzatore, a compensi di importo non superiore a euro 2.500,00.

Nel settore pubblico, la prestazione di lavoro occasionale è ammessa sempre nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente normativa, per esigenze temporanee o eccezionali, per un massimo di 280 ore nell’arco di un anno civile ed esclusivamente nelle seguenti ipotesi:

- nell’ambito di progetti speciali rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali;
- per lo svolgimento di lavori di emergenza correlati a calamità o eventi naturali improvvisi;
- per attività di solidarietà, in collaborazione con altri enti pubblici e/o associazioni di volontariato;
- per l’organizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli.

È necessario rilevare che l’utilizzo del limite economico di euro 5.000,00 annui complessivi non deve portare a confondere tale limite con il limite, sempre di euro 5.000,00, del lavoro autonomo occasionale di cui all’art. 2222 cc. In quest’ultimo caso si tratta solo della soglia oltre la quale è obbligatorio l’assoggettamento del compenso a contributi della Gestione separata INPS. Si tratta, dunque, di due istituti contrattuali diversi:

³ Anno civile (o comune): periodo di tempo che va da un qualsiasi momento di un giorno di un anno fino allo spirare dell’ultimo minuto del corrispondente giorno dell’anno successivo (Art. 2963 c.c.). L’anno civile è composto quindi di 365 o 366 giorni e i giorni effettivamente trascorsi secondo il calendario.

- (a) il lavoro autonomo occasionale riguarda soggetti che svolgono esclusivamente attività professionali di carattere intellettuale, ma senza il carattere dell’abitualità e sistematicità richiesta nella collaborazione professionale;
- (b) il lavoro accessorio (prestazione occasionale) riguarda invece attività non continuative legate a un rapporto con un committente stabilito (esempio uno studente che nel fine settimana lavora in un negozio).

(iv) Co.co.co.

I contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.) sono disciplinati oltre che dagli artt. 2222 ss codice civile anche dall’art. 409 del codice di procedura civile, nonché dalle relative norme previdenziali e fiscali.

Art. 409, Cod. Proc. Civ.

(...) rapporto di collaborazione che si concretizzino in una prestazione d’opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale anche se non a carattere subordinato.

Sulla base dei suddetti riferimenti normativi e di un univoco orientamento giurisprudenziale, i requisiti tipici della collaborazione coordinata e continuativa sono individuati nei seguenti elementi:

- **Autonomia:** il collaboratore decide autonomamente tempi e modalità di esecuzione della commessa;
- **Coordinamento:** il collaboratore si coordina con le esigenze del committente, ed è l’unico limite all’autonomia operativa del collaboratore; esso non può in ogni caso essere tale da pregiudicare l’autonomia operativa e di scelta del collaboratore nell’esecuzione della prestazione, autonomia che continuerà quindi ad esplicarsi all’interno delle pattuizioni convenute;
- **Personalità** della prestazione: la Giurisprudenza consolidata richiede il requisito della “prevalente” personalità della prestazione, che si ha quando questa, nell’economia generale della attività, sia più importante rispetto a quella di eventuali suoi collaboratori (anche subordinati) e abbia maggior rilievo rispetto al capitolato impiegato. La Giurisprudenza afferma che la personalità sussiste fino a quando l’opera non risulti spersonalizzata nell’organizzazione data al lavoro assunto nell’obbligazione;
- **Continuità:** si concretizza in una prestazione d’opera continuata attraverso la reiterazione degli adempimenti ovvero ogni qual volta vi sia comunque una reiterazione non occasionale di prestazioni istantanee destinate a soddisfare un interesse durevole del committente. Viceversa, il requisito è da intendersi escluso in ipotesi di prestazione unica a esecuzione istantanea, occasionale e quindi destinata a non ripetersi nel tempo.

A causa dei diversi blocchi assunzionali susseguitesi negli anni, la PA ha utilizzato in larga misura forme di lavoro precario e spesso in modo illegittimo. Per tale motivo, il Legislatore è intervenuto in più riprese per disciplinare le tassative condizioni che le PP.AA. debbono osservare per far ricorso a contratto di lavoro flessibile sia di lavoro subordinato sia autonomo e, proprio per quest’ultimo, la fattispecie maggiormente incriminata della “precarizzazione” dei rapporti con la P.A. è da sempre la

collaborazione coordinata e continuativa. Pertanto, da ultimo, il Legislatore è intervenuto con l'art. 5 del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che ha aggiunto il comma *5bis* all'art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001, stabilendo che:

art. 7, co. *5bis*, D. Lgs. n. 165/2001

È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.

Secondo le opinioni prevalenti, la norma ha posto definitivamente fine all'utilizzo della collaborazione coordinata e continuativa nel settore pubblico, con specifico riferimento a quelle in cui “...*le modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e luoghi di lavoro*”. In sostanza, è stato introdotto il divieto, per le pubbliche amministrazioni, di stipulare contratti di collaborazione caratterizzati da personalità, continuità ed etero-organizzazione⁴ dei tempi e del luogo di lavoro.

⁴ La c.d. etero-organizzazione nella co.co.co. corrisponde alla dipendenza organizzativa del lavoratore dal committente/datore e dalla incapacità del primo ad offrire le proprie prestazioni di servizio direttamente sul mercato ad altri potenziali clienti. Tale elemento assurge ad indice rivelatore della subordinazione.

II. “ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria”

a) NOZIONE

Riferimento per l’interpretazione di questa parte della norma è l’Ufficio Personale Pubbliche amministrazioni-Dipartimento funzione pubblica (Uppa), il quale, nel Parere n. 05/2008 del 21/01/2008 ha sostenuto, in un primo momento, che l’espressione **“esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria”** andasse letta nel senso di ritenere necessaria la laurea magistrale (o del titolo equivalente del vecchio ordinamento) quale requisito minimo per poter conferire una collaborazione esterna. In successivi pareri ha specificato che *“non sono tuttavia da escludere altre specializzazioni frutto di percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, in aggiunta alla laurea triennale”* (pareri n. 10/08 del 28 gennaio 2008, n. 51/08 del 14 ottobre 2008, n. 202/4 del 20 gennaio 2011). In sintesi, secondo la Funzione Pubblica, un incarico esterno è conferibile solo a soggetti in possesso della:

1. **laurea magistrale** (quinquennale o vecchio ordinamento),
2. o a soggetti che, oltre **alla laurea triennale**, abbiano conseguito un **ulteriore titolo di specializzazione** (es. master).

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, così come la necessità di una procedura comparativa per il conferimento degli incarichi, porta a considerare la necessità di reperire collaboratori che operano nel settore di interesse.

Tale requisito minimo, coordinato con il presupposto dell’assenza di competenze analoghe all’interno dell’amministrazione, determina **l’impossibilità** di ricorrere a rapporti di collaborazione esterna per **attività ordinarie**, con la conseguente **illegittimità** dei contratti stipulati in violazione di tali presupposti.

Il ricorso a contratti di lavoro autonomo per lo svolgimento di **funzioni ordinarie** o l’utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di **responsabilità amministrativa** per il dirigente che ha stipulato i contratti.

b) DEROGHE

Il citato art.7, co. 6 stabilisce che si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione con:

- a. professionisti iscritti in ordini o albi
- b. soggetti che operino nel campo dell’arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali
- c. soggetti che operino nel campo dell’informatica
- d. soggetti che operino a supporto dell’attività didattica e di ricerca,
- e. soggetti che operino per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

La deroga è ammessa **ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza** nel settore.

La Funzione Pubblica (parere n. 202/4 del 20 gennaio 2011) ha precisato che nelle ipotesi di eccezione al titolo di studio universitario, i requisiti per il conferimento di incarico esterno non si fondano sul

possesso di titolo di studio oggettivamente verificabile, ma sull'**accertamento di un'esperienza nel settore, desumibile dal curriculum del soggetto e dalla valutazione dello stesso**

Ulteriore condizione prevista dall'art.7, co. 6 del D. Lgs. n. 165/01 per le eccezioni al titolo di studio universitario è che il conferimento dell'incarico debba avvenire senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica: vale a dire con finanziamento di "**fondi propri**"⁵.

III. "in presenza dei seguenti presupposti di legittimità"

a) OGGETTO

Il primo elemento di legittimità che riporta la norma è l'oggetto: "*l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente*".

Tali elementi devono essere esplicitati nella **motivazione dell'incarico**, che non dovrà essere generica e sommaria, ma dovrà evidenziare come la specifica prestazione sia strettamente connessa con il programma di ricerca ed abbia un nesso di necessità con lo stesso programma. La motivazione dovrà, altresì, illustrare la **straordinarietà dell'esigenza**, ma anche l'impossibilità di provvedervi con le professionalità di cui già dispone l'ente.

La motivazione dovrà emergere nel decreto/determinazione di avvio alla procedura che intende acquisire la professionalità.

b) REALE RICOGNIZIONE

Le amministrazioni devono aver preliminarmente accertato "*l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno*".

Tale presupposto comporta la necessità di verificare l'inesistenza all'interno dell'Ente della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accettare attraverso una **reale cognizione**, che dimostri:

- a) carenza d'organico (aspetto quantitativo)
- b) profili professionali inesistenti o esistenti parzialmente (aspetto qualitativo).

c) TEMPORANEA E QUALIFICAZIONE DELLA PRESTAZIONE

La norma stabilisce che la prestazione sia:

- **di natura temporanea**, cioè deve coprire **esigenze straordinarie ed eccezionali** ed essere quantificate per la valutazione della congruità del compenso (utilità da conseguire o i vantaggi che si attendono) e **non deve implicare lo svolgimento di attività continuativa**;

⁵ Fondi propri si intendono i finanziamenti che derivano da commesse esterne o a seguito di partecipazione a Bandi di ricerca e altre attività similari; si contrappongono al fondo di finanziamento ordinario (FFO), che è il finanziamento statale che viene erogato ogni anno al Crea e ne costituisce una delle principali fonti.

⁶ Si tratta, di fatto, del recepimento di criteri elaborati dalla Corte dei Conti nel tempo, in sede di controllo e giurisdizionale, utilizzati dalla Corte medesima per verificare la legittimità degli incarichi.

- **altamente qualificata**, cioè deve consentire di acquisire particolari cognizioni in ordine a specifiche questioni che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dell'Ente addetto al servizio.

d) PREDETERMINAZIONE DI DURATA, OGGETTO E COMPENO

È necessario **preventivamente** determinare **durata, oggetto e compenso** della collaborazione. Questo, sostanzialmente, si traduce nell'obbligo di riportare nei provvedimenti di autorizzazione e nei contratti:

- **l'indicazione puntuale della durata (decorrenza e scadenza) dell'incarico.** A tal fine si rammenta che, ai sensi del citato art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001, “**non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico**” e che, ai sensi dell'art. 49 del D.L. n. 112/2008⁷, le amministrazioni “**non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio**”.
- Indicazione **analitica e dettagliata delle prestazioni da svolgere**, sia nei relativi provvedimenti amministrativi di autorizzazione che nel contratto;
- Definizione della retribuzione in modo da assicurare **proporzionalità fra il compenso corrisposto e l'utilità conseguita dall'amministrazione**.

e) DIVIETO DI CONFERIRE INCARICHI AL PERSONALE CESSATO VOLONTARIAMENTE

Ai sensi dell'articolo 25 della legge 23.12.1994, n. 724, “al fine di garantire la piena e effettiva trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, **al personale delle amministrazioni** di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, **che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti, non possono essere conferiti incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca**” da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio.

Successivamente, il D.L. 6.7.2012 n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7.8.2012, n. 135, all'art. 5, comma 9 ha ampliato tale divieto stabilendo che “**È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni (...) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati (...). Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere**

⁷ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 agosto 2008, n. 133.

superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata (...).

Sull'argomento è possibile fare riferimento alle seguenti Circolari:

- Circolare n. 6 del 4 dicembre 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, avente ad oggetto "Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90";
- Circolare n. 4 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione con oggetto "Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 17, comma 3, della legge 7 agosto 2015, n.124. Integrazione della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 6 del 2014"

NORME DI PROCEDURA PER IL CREA

Qualora nell'ambito delle attività programmate dei Progetti di Studio, si debba acquisire una specifica prestazione come descritta dalla normativa sopra riportata (altamente qualificata e non per lo svolgimento di attività ordinarie), è necessario seguire la seguente procedura.

I. REALE RICOGNIZIONE INTERNA

L'Ente prima di rivolgersi all'esterno dovrà, verificare attraverso una reale cognizione se è possibile acquisire la professionalità necessaria all'interno (con il personale all'interno dell'Ente), attraverso la trasmissione via e-mail di una specifica richiesta, che indichi i seguenti elementi:

- a. Professionalità necessaria
- b. Oggetto della prestazione
- c. Progetto di Ricerca cui afferisce
- d. Termini per lo svolgimento delle attività: indicare durata, con decorrenza e termine massimo per la consegna del lavoro svolto
- e. Sede di riferimento, specificando se sia necessario o meno la presenza sul luogo.

Trattandosi di una verifica interna, in cui si conoscono le particolari professionalità da acquisire, si dovrà trasmettere un avviso tramite posta elettronica. L'e-mail dovrà essere trasmessa soltanto al gruppo di persone identificate come potenzialmente competenti ed interessate (a titolo esemplificati ai ricercatori e/o tecnologi di un dato Centro di ricerca o con una specifica qualifica professionale, esperti su una specifica materia o argomento...), avendo sempre cura di trasmettere l'e-mail, per conoscenza, al Responsabile di Centro e/o Area scientifica e/o di progetto che potenzialmente potrebbero essere coinvolti.

Nel caso in cui le competenze richieste non fossero possibile restringerle a professionalità o gruppi di colleghi specifici, sarà possibile trasmettere la richiesta a tutto il personale CREA, avendo sempre cura di mettere per conoscenza i direttori dei Centri di ricerca e i Dirigenti amministrativi.

Nel caso l'indagine abbia esito positivo, si dovrà verificare con il responsabile delle attività del candidato la fattibilità in termini organizzativi e, in ogni caso, non potrà essere prevista, per lo stesso, alcuna ulteriore remunerazione rispetto a quanto percepisce con il contratto in corso.

Nel caso l'indagine non produca esito positivo, sarà necessari avviare **una procedura comparativa rivolta all'esterno**.

II. PROCEDURA COMPARATIVA

art. 7, co. 6bis, D.lgs. n. 165/2001

Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

La necessità di conferire incarichi esterni deve essere inserita nel programma del progetto di studio interessato e la spesa deve essere inserita nel relativo budget e nel pertinente capitolo del bilancio di previsione.

L'approvazione da parte dell'Ente delle attività di progetto, del relativo budget e del bilancio previsionale permette l'avvio della procedura di selezione.

Nel caso in cui sopravvenga, rispetto le previsioni originarie del piano delle attività del progetto, l'esigenza di ricorrere ad incarichi esterni, è necessario adottare apposito provvedimento da parte del Direttore del Centro cui il progetto afferisce, che contenga la dettagliata motivazione della necessità di ricorrere all'incarico esterno e con il quale sarà possibile dare avvio della procedura di selezione, fermo restando la necessaria approvazione della variazione nel previsione di spesa sia sul progetto che sul bilancio, secondo le procedure stabilite dai competenti uffici dell'Amministrazione Centrale e secondo le eventuali specifiche disposizioni del Centro.

La procedura comparativa viene avviata con un apposito avviso, secondo le indicazioni contenute nel Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione presso il CRA (a tutt'oggi in vigore), acquisibile al seguente link:

http://sito.entecra.it/portale/public/documenti/regolamento_conferimento_incarichi_collaborazione.pdf, o diverso regolamento in materia che dovesse essere successivamente emanato.

Rientra nella discrezionalità dell'amministrazione la possibilità di prevedere colloqui che possono rivelarsi utili allo scopo di integrare quanto emerge dai curricula, anche al fine di verificare la correttezza di quanto in essi dichiarato. È tuttavia indispensabile che dell'esito dei singoli colloqui venga redatto verbale, per basilari ragioni di trasparenza, nonché allo scopo di consentire un'eventuale ricostruzione, da parte degli uffici competenti del Crea e, se del caso, dell'autorità giudiziaria, dell'*iter* decisionale.

Il verbale dovrà riportare le valutazioni esperite.

III. DEROGHE ALL'OBBLIGO DELLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE COMPARATIVA

In base alla normativa di legge, la procedura comparativa deve essere sempre effettuata a prescindere dalla tipologia della prestazione o dall'importo del compenso, ad eccezione dei seguenti casi:

- 1) Organismi di controllo interno
- 2) e nuclei di valutazione.

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.

La **Circolare UPPA n. 2 del 11.03.2008** riporta inoltre che **si può escludere la valutazione comparativa (ma non tutti gli altri elementi richiesti dalla norma per il conferimento di incarichi esterni)** nel seguente caso:

- lavoro autonomo occasionale che si esaurisce in una sola azione o prestazione, che comporta una spesa equiparabile ad un rimborso spese, come ad es.:
a. partecipazione a convegni e seminari
b. singola docenza
c. traduzione e simili

Al fine di conciliare costi/benefici tra procedura amministrativa interna e stipula del contratto, **l'importo deve essere di modico valore**, determinabile in un importo massimo di **Euro 250,00 giornaliero** (oltre trattamento fiscale/previdenziale) e la prestazione richiesta deve esaurirsi **entro e non oltre due (02) giorni di calendario**, nel rispetto, comunque, del principio di non ripetitività della prestazione nel tempo e del principio di rotazione, sotteso ad ogni procedura concorsuale della Pubblica Amministrazione.

Fatta eccezione per i soprarportati casi, è quindi fatto divieto di porre in essere selezioni di personale per incarichi esterni senza procedure comparative e, in caso di violazione, gli atti potranno essere impugnati presso la giurisdizione dell'autorità amministrativa (TAR e Cons. St.) per violazione di legge di cui all'art. 12 della legge n. 241/1990 e dell'art. 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001, con possibile annullamento dell'atto di conferimento di incarico.

IV. PROVVEDIMENTO DI AUTORIZZAZIONE

Con provvedimento del Direttore del Centro cui il progetto afferisce si provvede alla approvazione (o meno) della procedura svolta e ad autorizzare il conferimento dell'incarico.

Il provvedimento, ferme le necessarie premesse in fatto e in diritto tra cui la dettagliata motivazione come riportato nella precedente sezione, dovrà riportare nel dispositivo i seguenti elementi:

- procedura svolta e l'esito
- nome/cognome/cod. fiscale dell'incaricato
- oggetto
- progetto di ricerca
- durata (decorrenza e scadenza)

- Referente delle attività per la corretta esecuzione del contratto
- sede di riferimento per la consegna del materiale prodotto e che provvederà alla archiviazione e, quindi, custodia del/degli elaborato/i
- compenso netto e specifica di ogni elemento a carico dell'Ente
- indicazione dei mezzi per far fronte al compenso del professionista (progetto/voce di spesa/obfu)
- indicazione dei pertinenti capitoli di bilancio e il bilancio di competenza.

Al Decreto, con il quale viene conferito l'incarico, **segue la stipulazione di un contratto**, nel quale occorre specificare gli obblighi che gravano sul soggetto incaricato. Il Decreto, infatti, è un atto avente mera rilevanza interna e non costituisce una proposta contrattuale alla quale possa aderire il professionista.

Il provvedimento che conferisce l'incarico dovrà puntualmente quantificare l'importo complessivo dell'incarico sulla base delle dichiarazioni sui propri dati generali, contributivi e fiscali acquisiti con la domanda di partecipazione. Tale dichiarazione dovrà essere allegata al provvedimento che conferisce il contratto e al relativo contratto. Il provvedimento che approva la procedura e autorizza la stipulazione del contratto deve, infatti, definire in modo puntuale e completo anche l'impegno di spesa.

Il compenso dovrà essere quantificato secondo gli schemi di massima di seguito riportati. Gli schemi sono di massima in quanto le posizioni previdenziali possono variare sulla base di diversa casistica, che dovrà essere evidenziata dal collaboratore prima dell'adozione del provvedimento che autorizza la stipulazione del contratto, ai fini della corretta imputazione dell'importo nei pertinenti capitoli di bilancio.

Lavoro autonomo abituale (professionale)

Il compenso lordo percepiente deve essere maggiorato di:

Cassa di previdenza o rivalsa INP

Il professionista iscritto a Albi o Ordine ha la Cassa di previdenza. Il professionista che esercita attività non compresa in Albo o Elenco professionale deve effettuare l'iscrizione nella Gestione Separata INPS e versare la rivalsa.

Iva 22%

Per l'impegno di spesa, si evidenzia che il compenso non rileva ai fini IRAP

Lavoro autonomo occasionale

Il compenso lordo percepiente deve essere maggiorato in uno dei seguenti modi:

A) Il collaboratore percepisce corrispettivi per importi complessivi non superiore ad € 5.000,00.

L'importo deve essere decurtato del 20% per la ritenuta di acconto. Esempio:

Compenso	€ 1.000,00
Ritenuta di Acconto del 20%	€ 200,00
Netto da corrispondere	€ 800,00

In caso di rimborsi spesa, questi andranno aggiunti al compenso e poi verrà applicata la ritenuta di acconto.

Nella richiesta di pagamento il collaboratore dovrà riportare la seguente dichiarazione “*il sottoscritto dichiara di non aver percepito nel corrente esercizio finanziario, prima dell'emissione della presente notula, compensi a titolo di lavoro autonomo occasionale*”.

B) Il collaboratore percepisce corrispettivi per importi complessivi superiore ad € 5.000,00.

La soglia è riferita alla totalità di committenti annui.

È onere del lavoratore informare i propri committenti del superamento della soglia di € 5.000,00. In mancanza di tale comunicazione, il committente non sarà responsabile del mancato versamento dei contributi INPS ed il lavoratore dovrà versare tutti i contributi previdenziali dovuti (compresi i 2/3 a carico del committente) nella dichiarazione dei redditi.

A seguito del superamento della soglia dei € 5.000,00, si dovrà applicare, oltre alla ritenuta di acconto, anche la ritenuta previdenziale in Gestione separata INPS, così ripartita:

- 1/3 del contributo dovuto a carico del lavoratore, e
- 2/3 del contributo dovuto a carico del datore di lavoro.

Il datore di lavoro verserà l'intero contributo.

Il tetto di € 5.000,00 è una franchigia, per cui, i contributi previdenziali dovranno essere versati solo sulla quota di reddito eccedente la soglia di € 5.000,00.

Esempio:

Compenso	€ 6.000,00
INPS 34,92% su € 1.000,00: 349,2, di cui 1/3 al collaboratore e 2/3 al Crea (solo sulla parte eccedente € 5.000,00, quindi solo su € 1.000,00)	€ 349,2
totale	€ 5.883,60

Ritenuta di Acconto ⁸ del 20%	€ 1.200,00
Netto da corrispondere	€ 4.683,60

A tale importo si dovrà aggiungere la quota previdenziale di 2/3 di propria competenza (nell'esempio € 232,80).

L'impegno di spesa, oltre ai suddetti elementi del compenso, dovrà altresì considerare l'IRAP. Si evidenzia che il compenso non rileva ai fini IVA.

⁸ La ritenuta segue sempre il compenso lordo.

IL CONTRATTO

a) LA FORMA

La legge dispone che la stipulazione dei contratti in cui uno dei contraenti sia una pubblica amministrazione deve avvenire **sempre per iscritto, a pena di nullità**⁹. È, quindi, da escludersi, come anche precedentemente evidenziato, l'idoneità del solo provvedimento amministrativo a costituire un impegno per l'Ente nei confronti del contraente, in quanto esso rappresenta solo la manifestazione di volontà dell'Ente medesimo.

Il contratto avrà contenuti diversi secondo la tipologia di incarico di cui si intende avvalersi. Quanto di seguito indicato vale esclusivamente per i contratti di lavoro autonomo professionali, occasionali e cococo. Si rammenta, infatti, che i contratti di *prestazione* occasionale devono essere stipulati sulla piattaforma elettronica dell'INPS.

La forma scritta potrà concretizzarsi in uno dei seguenti modi:

- a) **Convocazione del professionista presso la sede** interessata per l'apposizione in calce al contratto cartaceo della **firma autografa** del contraente unitamente a quella del Direttore del Centro. Il contratto, datato e firmato, dovrà essere protocollato in entrata nello stesso giorno in cui viene sottoscritto, unitamente a tutti i relativi allegati da parte del Centro di riferimento.

Al fine di consentire il monitoraggio della procedura svolta, **il contratto dovrà essere protocollato specificando nell'oggetto** le seguenti diciture:

[Conferimento incarico esterno – Nome/Cognome del collaboratore – Nome del progetto di ricerca/studio – Codice progetto/studio – Sede che stipula il contratto].

Il contratto, unitamente ai relativi allegati e al provvedimento di autorizzazione, così protocollato, dovrà essere **assegnato per conoscenza Ufficio Reclutamento, Formazione e Relazioni Sindacali**, ai fini del monitoraggio delle procedure espletate.

- b) Stipulazione del contratto “per corrispondenza” secondo gli usi commerciali. Il contratto viene sottoscritto dal Direttore del Centro interessato con firma digitale. Il contratto, **protocollato in uscita**, verrà trasmesso al collaboratore con una delle seguenti modalità:

➤ **Cartaceo**, per Racc. Ar. Il collaboratore potrà:

- sottoscrivere il contratto con firma autografa e inviare il contratto per posta ordinaria o Racc Ar o altro strumento equivalente;
- sottoscrivere il contratto con firma autografa e consegnare a mano il contratto presso il protocollo del Centro con cui stipula il contratto;
- sottoscrivere il contratto, effettuare una scansione del contratto in formato PDF, allegare dichiarazione di copia conforme del contratto ai sensi del DPR n. 445/2000, allegando copia del documento di identità e trasmettendo tutta la documentazione all'indirizzo pec del Centro con cui stipula il contratto.

➤ **Formato elettronico**, con firma digitale del Direttore del Centro. Il contratto viene trasmesso per posta elettronica (ordinaria o pec). Il collaboratore potrà:

⁹ Cons. di Stato, Sez. V, Sentenza n. 5138/2018.

- controfirmare con firma digitale e trasmettere via posta elettronica (ordinaria o pec) il contratto completato;
- qualora il collaboratore non disponga della firma digitale, potrà stampare il contratto, apporre la firma in originale e trasmetterlo con Racc. A/r o consegnarlo a mano al protocollo del Centro interessato o l'Amministrazione Centrale;
- qualora il collaboratore non disponga della firma digitale, potrà stampare il contratto, apporre la firma in originale, effettuare una scansione del contratto in formato PDF, allegare dichiarazione di copia conforme del contratto ai sensi del DPR n. 445/2000, allegando copia del documento di identità e trasmettendo tutta la documentazione all'indirizzo PEC del Centro con cui stipula il contratto.

Il contratto controfirmato dal collaboratore, unitamente ai relativi allegati e al provvedimento di autorizzazione, dovrà essere protocollato in entrata e **assegnato per conoscenza Ufficio Reclutamento, Formazione e Relazioni Sindacali**, ai fini del monitoraggio delle procedure espletate.

Il contratto così redatto e registrato deve essere pubblicato ai sensi dell'**art. 15 del D. Lgs. n. 33/2013**. Tale pubblicazione è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

b) MODIFICHE E INTEGRAZIONI CONTRATTUALI

È possibile che si renda necessario correggere degli elementi indicati del contratto. In tal caso, dovrà adottarsi apposito provvedimento che prenda atto nella necessaria modifica e/o integrazione (nei limiti ammessi dalla normativa in materia), che dovrà essere comunicata al collaboratore tramite una lettera scritta che lo stesso dovrà restituire controfirmata per accettazione.

Ai fini della registrazione della corrispondenza in uscita e in entrata sul Protocollo Crea, la lettera dovrà avere sia un protocollo di uscita che di entrata e assegnate, ogni volta, per conoscenza all'Ufficio Reclutamento, Formazione e Relazioni Sindacali, ai fini del monitoraggio delle procedure espletate. A tal fine l'oggetto del contratto dovrà riportare: Modifica Contratto per incarico esterno – Nome/cognome collaboratore- Progetto – Sede di riferimento.

La lettera dovrà indicare un termine entro il quale dovrà essere ritrasmessa la accettazione. **In assenza di accettazione della modifica tramite restituzione della lettera controfirmata, la modifica non potrà essere considerata apposta al contratto.**

c) LA DURATA

Il contratto deve avere durata certa, con indicazione puntuale della decorrenza e scadenza, nel rispetto dei termini di durata del progetto di studio sul quale si attribuisce la spesa del contratto.

Ai sensi dell'art. 7, comma 6, lett. c) «*non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico».*

d) L'OGGETTO

L'oggetto dovrà essere espressione dei principi indicati nella prima sezione della presente circolare, in quanto deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente. Deve essere analiticamente definito e fornire tutti i criteri per la corretta esecuzione. L'oggetto non può assolutamente essere generico e non deve comportare una duplicazione delle funzioni svolte dal personale interno.

e) LA DETERMINAZIONE DEL COMPENSO

Il compenso viene concordato dalle parti ed è erogato su richiesta dell'interessato in **rate posticipate** esclusivamente per l'attività correttamente svolta e asseverata dal referente del contratto.

Fatta salva l'eventuale esistenza di tariffari in relazione alla specificità della prestazione, nella determinazione del compenso, si deve fare riferimento al costo economico lordo complessivo annuo di un dipendente pubblico a carico dell'Ente, ai sensi del CCNL Enti di Ricerca, appartenente alla categoria giuridica, nella quale siano eventualmente equiparabili, per analogia, le mansioni svolte dal collaboratore, rapportato alla durata dell'incarico. A tal fine, si dovrà allegare al provvedimento che autorizza la stipulazione del contratto una relazione che dia contezza delle modalità di definizione del compenso stabilito.

A tal fine, si fornisce l'attuale costo annuo delle retribuzioni tabellari elaborato dall'Ufficio DA2 – Gestione del personale **[Allegato 2 – Costo del personale]**. La tabella verrà periodicamente aggiornata a cura dell'ufficio competente.

f) ADEMPIMENTI COMPLEMENTARI

Imposta di bollo: disciplinata dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, è una imposta indiretta (colpisce le somme di denaro solo nel momento in cui vengono spese, in qualsiasi modo) e cartolare (è collegata all'esistenza di un atto scritto); con l'avvento del digitale l'imposta è dovuta anche per gli atti formati in modalità elettronica o digitale (V. Circolare dell'Agenzia delle Entrate 6.12.2006, n. 36).

Ai sensi dell'Allegato B-Tabella Atti, documenti e registri esenti dall'imposta di bollo in modo assoluto del citato D.P.R. n. 642, punto 25, **il contratto di lavoro autonomo è esente dal pagamento dell'imposta**.

Imposta di registro: è quella particolare imposizione indiretta disciplinata dal D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, che colpisce i trasferimenti di ricchezza dando loro, nel contempo, certezza legale protetta dallo Stato.

L'imposta di Registro è sempre a carico del fornitore (rectius collaboratore).

Per quanto riguarda l'applicazione dell'Imposta di registro ai contratti occorre distinguere fra:

- 1) **Contratti concernenti prestazioni soggette ad IVA**, nel qual caso occorre ulteriormente distinguere fra contratti conclusi per mezzo di:
 - a. Scrittura pubblica o privata autenticata, i quali **sono soggetti a registrazione in termine fisso** ai sensi dell'art. 5 del citato D.P.R. n. 131;

- b. Scrittura privata non autenticata, nel qual caso il contratto **non va registrato** (art. 5 DPR n. 131) se non in caso d'uso e soltanto se tutte le disposizioni in esse contenute sono relative ad operazioni soggette ad IVA.

Al fine di favorire la semplificazione amministrativa, qualora l'importo del contratto sia contenuto entro i limiti dei valori annuali riportati nella tabella relativa al Costo del personale, è buona prassi stipulare il contratto nella modalità di cui al punto 1) lett. b.

- 2) **Contratti concernenti prestazioni non soggette a IVA**, in questo caso il contratto **va registrato con aliquota, espressa in forma percentuale**, e sarà determinata dalla natura del contratto stesso quale indicata nella parte Prima della Tariffa di cui al citato DPR n. 131.

Nel caso in cui il contratto venga stipulato attraverso lo scambio di lettere commerciali, potrà essere registrato solo in caso d'uso.

g) REGIME DELLA PUBBLICITÀ OBBLIGATORIA DEGLI INCARICHI ESTERNI

Si riporta nella tabella **[Allegato 3 – Pubblicazioni]** gli obblighi di pubblicità per gli incarichi esterni (incarichi di lavoro autonomo professionali, occasionali e cococo) tratta dalla normativa di riferimento.

Per le modalità applicative, si richiamano integralmente le Note Circolari sull'argomento emesse dall'Ufficio Trasparenza e anticorruzione, che periodicamente vengono trasmesse dallo stesso agli uffici interessati e acquisibili, comunque, nell'area dedicata del sito istituzionale del Crea.

CONSIDERAZIONI FINALI

Analizzata la fattispecie del contratto di opera e la procedura amministrativa da attuare, emerge chiaramente la struttura di un procedimento complesso, che richiede particolare attenzione a diversi elementi. Si richiama, pertanto, la necessità di programmare con attenzione fin dalla fase di sviluppo delle attività dei progetti di ricerca al fine di correttamente impostare tutti i successivi elementi in modo lineare e corretto, come richiesto all’azione amministrativa.

A tal fine, si ritiene utile evidenziare alcune distinzioni.

Il contratto d’opera deve essere distinto

- a) **dal contratto di lavoro subordinato**, nel quale il lavoratore “*si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell’impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell’imprenditore*” [c.c. art. 2094].

Il lavoratore subordinato è, pertanto, soggetto al potere:

- direttivo
- organizzativo
- disciplinare del datore di lavoro.

Nel contratto d’opera, invece, non si riscontra tale condizionamento e giuridicamente, al contrario, vi è autonomia del collaboratore ed estraneità rispetto l’organizzazione della controparte. Tale autonomia deve essere intesa da un lato come **auto-organizzazione** della propria attività, secondo i criteri discrezionalmente valutati come idonei al raggiungimento di un determinato risultato e dall’altro come autonomia gerarchica nei confronti del committente.

b) dal contratto di Appalto

La decisione di affidare mediante incarico estero o appalto di servizi una determinata prestazione da rendere a vantaggio dell’ente, rientra nella discrezionalità del Centro/Amministrazione Centrale, i quali nel determinare le proprie scelte dovranno, in ogni caso, preliminarmente verificare la carentza di risorse interne che possano sopperire agli specifici bisogni declinati dagli stessi. Le amministrazioni pubbliche, infatti, devono aver verificato il rispetto dei limiti posti dall’ordinamento alla esternalizzazione delle proprie attività, in ottemperanza al principio cardine vigente nel pubblico impiego dell’autosufficienza organizzativa, secondo cui le PPAA sono obbligate, in primo luogo, a svolgere i loro compiti e funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale (cd. personale di ruolo).

Del pari, si rammenta l’obbligo di motivazione circa la scelta di affidare all’esterno l’incarico o il servizio rispetto all’alternativa di valorizzare le risorse già presenti alle dipendenze dell’ente. Il difetto di tali presupposti è titolo per l’azione di risarcimento del danno erariale.

Entrambe le fattispecie contrattuali possono sovrapporsi nella pratica poiché hanno in comune l’esecuzione di opere o di servizi.

In linea generale, ai fini della distinzione delle due figure, la giurisprudenza (consolidata) adotta due criteri: oggettivo (natura della prestazione) e soggettivo (soggetto giuridico destinatario della prestazione).

La collaborazione autonoma ricomprende l'esecuzione di una prestazione frutto dell'elaborazione concettuale e professionale di un soggetto competente nello specifico settore di riferimento, senza vincolo di subordinazione e in condizioni di assoluta indipendenza. Nel contratto d'opera la prestazione richiesta può assumere tanto i connotati di un'obbligazione di mezzi (ad es. un parere, una valutazione o una stima peritale), quanto i caratteri dell'obbligazione di risultato (ad es. la realizzazione di un'opera di particolare pregio).

Nel contratto di appalto, l'esecutore si obbliga nei confronti del committente al compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro, con organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione in proprio del rischio di esecuzione della prestazione (art. 1655 c.c.).

Nell'appalto, oggetto della prestazione non potrà mai essere un'obbligazione di mezzi, ma sempre di risultato.

Ne consegue che le norme in tema di appalto si palesano nelle ipotesi in cui il professionista si sia obbligato a strutturare una stabile organizzazione per l'esecuzione della prestazione, mentre la carenza di tale requisito derivante dall'unicità, dalla singolarità e puntualità dell'incarico, nonché dalla determinatezza dell'arco temporale in cui si deve svolgere la prestazione professionale, inducono a qualificare la fattispecie quale contratto di prestazione d'opera e dunque quale consulenza e/o collaborazione autonoma (Corte dei Conti - Lombardia/51/2013/PAR).

Sempre nell'ottica di fornire elementi di valutazione per l'attuazione delle procedure in argomento, si ritiene anche utile fornire alcune massime giurisprudenziali consolidate, di seguito riportate4:

Tar Brescia, Sez. II, 23.12.2009 n. 2608: Rientra nell'ampia discrezionalità di un qualsiasi ente pubblico di decidere se ricorrere a figure professionali esterne, anziché procedere all'affidamento del servizio mediante una gara d'appalto.

Tribunale Civile di Milano, Sez. Lavoro) Sentenza n. 2763/2017: Non è possibile ricorrere al medesimo lavoratore con più forme contrattuali.

Corte dei conti – Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato– Adunanza del 9 maggio 2013 – Depositata il 4 giugno 2013: (...) Nel caso di specie, mentre l'Amm.ne non esprimeva alcuna preferenza in ordine al titolo di studio necessario per l'espletamento dell'incarico, attribuiva esclusiva rilevanza all'esperienza maturata nello specifico settore, in modo tale da privilegiare coloro che avessero ricoperto lo stesso tipo di incarico. La Sezione ha ritenuto che lo scopo cui deve tendere l'Amministrazione è quello di reperire il soggetto dotato del miglior profilo professionale attraverso un giudizio atto a ponderare le complessive qualità degli *scrutinandi* ed evitando che, un singolo aspetto di cui si compone il curriculum, possa sorreggere il giudizio complessivo. Inoltre, il corretto utilizzo delle collaborazioni esterne, secondo il modello delineato dall'art. 7, comma 6 citato, postula un ambito temporale limitato, circostanza che non ricorre nel caso esaminato ove, nello specifico settore dei fondi europei, si assiste ad una costante reiterazione di apporti professionali esterni a scapito di una progressiva e adeguata strutturazione dell'Ufficio in grado di curare tale attività.

Per quanto attiene la retribuzione stabilita nei suddetti contratti di collaborazione, la Sezione ha stabilito che deve essere evidenziato l'iter logico seguito dall'Amm.ne per l'attribuzione del massimale di costo, posto che la circolare 2/09 del Ministero del Lavoro (disciplinante il settore ed in base alla quale si era autovincolata), stabilisce che esso è “soggetto a contrattazione tra le parti in relazione alle specifiche competenze... (omissis) dei soggetti chiamati a svolgere le attività.”

Corte dei Conti - CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO - Deliberazione n. 114/2019/REG: (...) sul principio secondo cui gli incarichi esterni devono essere conferiti sulla base di una procedura pubblica comparativa, caratterizzata da trasparenza e pubblicità. Come sottolineato a più riprese dalla giurisprudenza contabile, infatti, le deroghe a tale principio hanno carattere eccezionale e sono sostanzialmente riconducibili a circostanze del tutto particolari quali *“procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale”*.

F.to
Antonio Di Monte
Direttore Generale f.f.