



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto**

Corso di Laurea in Consulente del Lavoro

TESI DI LAUREA

**Le collaborazioni coordinate e continuative nella  
Pubblica Amministrazione**

Relatrice

Prof.ssa Elena Pasqualetto

Laureanda

Arianna Campagnaro

Matricola: 2004339

Anno Accademico 2022/2023



*A te mamma, che sei la mia forza  
grazie per quello che fai per me ogni giorno  
Ti dedicherò ogni mio successo.*

*A me stessa, alla mia tenacia,  
alla determinazione  
con cui raggiungo ogni mio obiettivo.*



## INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI</b>	
<b>COLLABORAZIONI .....</b>	<b>6</b>
1. Il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa <i>ex art. 409 c.p.c.</i> .....	6
2. Il quadro normativo: dal “ <i>doppio binario</i> ” ad oggi.....	10
2.1. Le disposizioni riguardanti gli enti locali .....	15
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>L'UTILIZZO DEL CONTRATTO DI CO.CO.CO. NEL PUBBLICO</b>	
<b>IMPIEGO.....</b>	<b>17</b>
1. I presupposti oggettivi per l'utilizzo del contratto.....	17
2. I requisiti soggettivi richiesti al collaboratore .....	20
3. Il reclutamento dei collaboratori coordinati e continuativi .....	22
3.1. I limiti al conferimento dell'incarico.....	27
3.2. I piani di stabilizzazione: l'anomalo caso dei co.co.co. ....	29
<b>CAPITOLO III</b>	
<b>LA TUTELA PREVIDENZIALE PER I COLLABORATORI E LA</b>	
<b>DISCIPLINA SANZIONATORIA PER L'ILLEGITTIMO UTILIZZO DEI</b>	
<b>CONTRATTI DI CO.CO.CO. ....</b>	<b>37</b>
1. L'iscrizione alla Gestione separata INPS e la tutela INAIL del lavoratore parasubordinato .....	37
2. La sentenza della Corte di Cassazione, sez. lav. 9 luglio 2021, n. 19586 .....	40
3. Il divieto di utilizzo delle collaborazioni “etero-organizzate” .....	43
4. Le conseguenze sanzionatorie per la violazione delle regole sulle co.co.co. nel pubblico impiego.....	48
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>56</b>
<b>SITOGRAFIA. ....</b>	<b>58</b>



## INTRODUZIONE

Il presente elaborato analizza l'impiego di una specifica forma di contratto flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta del contratto di collaborazione coordinata e continuativa, un contratto che si colloca in una "zona grigia" tra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo ed è definito dall'art. 409, n. 3, c.p.c., a seguito della riforma del processo del lavoro avvenuta con la l. n. 533/1993, che ha esteso il rito del lavoro anche ai "rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato", rapporti progressivamente coperti da varie tutele, tra cui l'iscrizione alla Gestione separata INPS e la tutela INAIL, su cui si riporterà un caso concreto, conclusosi con la sentenza della Corte di Cassazione, sez. lav. 9 luglio 2021, n. 19586.

Alle pubbliche amministrazioni è stato consentito ricorrere a tale tipologia contrattuale inizialmente con l'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 29/1993, divenuto in seguito l'art. 7 del Testo Unico sul Pubblico Impiego (c.d. "T.U.P.I."), artefice di un dibattito in dottrina e giurisprudenza che ha portato al propagarsi della teoria "*del doppio binario*", tale per cui venivano ricondotti all'art. 7 gli incarichi di lavoro occasionale, mentre all'art. 36 le collaborazioni coordinate e continuative, con la conseguenza del quasi libero utilizzo delle co.co.co., anche in assenza cioè di quei presupposti particolarmente vincolanti che rendevano difficile il ricorso alle collaborazioni occasionali.

Questa tesi non ha avuto più ragione di esistere a seguito della Legge Bersani (l. n. 248/2006), che ha posto sullo stesso piano incarichi occasionali e incarichi di collaborazioni coordinate e continuative, fissando per entrambi requisiti tassativi di utilizzo.

Ad oggi la disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative nel pubblico impiego è rinvenibile nel citato art. 7, che consente anche agli enti locali il conferimento delle co.co.co., previsto nell'art. 110 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

L'art. 7 ha subito una modifica incisiva da parte del d.lgs. n. 75/2017 (parte della Riforma Madia), il quale ha tolto ogni riferimento alla natura coordinata e continuativa dell'incarico, provocando in tal modo il dubbio sull'utilizzabilità delle co.co.co. nel pubblico impiego, dubbio chiarito restringendo il divieto di utilizzo alle collaborazioni etero-organizzate.

Infatti, una differenza eclatante con il settore privato è sancita all'art. 2, c. 4, d.lgs. n. 81/2015, che, da un lato rende inapplicabile alla P.A. la disposizione che estende la disciplina del rapporto di lavoro subordinato alle collaborazioni organizzate dal committente e, dall'altro, vieta la stipula di detta tipologia di contratto alle pubbliche amministrazioni, divieto recepito anche nell'art. 7 del T.U.P.I., che afferma come la conseguenza sia la nullità del contratto, determinando esclusivamente responsabilità erariale e dirigenziale.

Per quanto riguarda l'utilizzo del contratto di co.co.co. da parte della P.A. è da sottolineare come, a differenza del settore privato, esso sia soggetto a presupposti che incidono sia sulla sfera oggettiva dell'incarico (ad esempio richiedendo particolari e temporanee esigenze a cui l'amministrazione non può farvi fronte con il personale in servizio e l'esclusiva provvisorietà dell'incarico) sia sulla sfera soggettiva del lavoratore, che oggi può essere impiegato come collaboratore in presenza di tre requisiti alternativi, attenuando la rigidità normativa del passato che richiedeva il solo possesso del titolo di studio universitario: oltre alla specializzazione universitaria, è possibile conferire l'incarico di collaborazione a professionisti iscritti in ordini o albi, ovvero a soggetti operanti in determinati settori (l'arte, lo spettacolo l'informatica ecc.), ferma la necessità di verificare la maturata esperienza nel settore e il finanziamento dell'incarico deve avvenire con i fondi propri dell'Ente.



Inoltre, il conferimento dell'incarico è vietato se l'amministrazione non ha provveduto all'adempimento di determinate prescrizioni (ad esempio la verifica annuale delle eccedenze e l'adozione del Piano della performance), se l'amministrazione ha avuto rapporti di impiego nei cinque anni precedenti con il lavoratore che ha cessato il servizio volontariamente e usufruisce della pensione di anzianità e se il lavoratore è collocato in quiescenza, salvo la prestazione sia resa gratuitamente.

Il reclutamento dei collaboratori avviene tramite procedure comparative, soggette al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, con modalità attenuate rispetto al rigido *iter* del concorso pubblico, sempre nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, oggettività della selezione, anche se ci sono dei casi in cui il reclutamento avviene senza dover passare attraverso una procedura di selezione.

Questione controversa rimane l'estensibilità dei piani di stabilizzazione anche ai co.co.co, su cui il d. lgs. n. 75/2017 all'art. 20 sembra aprire un barlume di speranza, menzionando come secondo canale di stabilizzazione la procedura concorsuale con riserva del massimo 50% dei posti in generale per i "contratti flessibili".

Come ultimo aspetto, si analizzano le conseguenze sanzionatorie per l'illegittimo utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative, chiarite sia nell'art. 36 sia nell'art. 7 del T.U.P.I.

Per quanto riguarda le conseguenze per il lavoratore, è da mettere in risalto come la fondamentale differenza con il settore privato sia l'impossibilità di conversione del contratto di lavoro flessibile nullo in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, comportando quindi una tutela meramente risarcitoria. Un'altra categoria di soggetti colpiti sono i dirigenti, in quanto considerati "datori di lavoro nella P.A.", ai quali viene attribuita responsabilità sul piano dirigenziale ed erariale per aver autorizzato la stipula di collaborazioni non genuine, oltre a vedersi ridotta, o addirittura tolta, la retribuzione di risultato.

## CAPITOLO I

# L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI COLLABORAZIONI

### **1. Il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa *ex art. 409 c.p.c.***

Gli anni Novanta sono stati protagonisti di un processo sociale favorito dalla propensione dei lavoratori a scegliere occupazioni adatte a consentire loro autonomia nella programmazione ed esecuzione della prestazione lavorativa.<sup>1</sup> L'esigenza di flessibilità del lavoro ha portato alla propagazione del già esistente c.d. "*tertium genus*", costituito dalla categoria delle collaborazioni coordinate e continuative. Esse si collocano in una "zona grigia" tra il lavoro autonomo e il lavoro subordinato e sono espressamente disciplinate dall'art. 409, n. 3, c.p.c.<sup>2</sup> L'articolo ha esteso la disciplina del rito del lavoro ai rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale ed agli "altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato". La *ratio* dell'estensione consiste nella necessità di tutelare questi lavoratori in ragione della condizione di soggezione al committente simile a quella dei lavoratori subordinati, ma senza le tutele che caratterizzano, invece, tale categoria.<sup>3</sup>

È da puntualizzare che l'art. 409, n. 3, c.p.c. non introduce nell'ordinamento una nuova fattispecie contrattuale, come è invece il lavoro subordinato, ma si limita ad indicare le modalità

---

<sup>1</sup> Pinto V., *La categoria giuridica delle collaborazioni coordinate e continuative e il lavoro a progetto*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 34/2005.

<sup>2</sup> A seguito della l. 11 agosto 1973, n. 533, di riforma del processo del lavoro.

<sup>3</sup> Pedrazzoli M., *Prestazione d'opera e parasubordinazione. Riflessioni sulla portata sistematica dell'art. 409, n. 3 c.p.c.*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1984, n.1, 507.

di svolgimento di una prestazione di lavoro riconducibile sia a schemi contrattuali tipici che atipici<sup>4</sup>, anche se in realtà nel tempo le collaborazioni coordinate e continuative sono arrivate a configurarsi come una fattispecie a sé stante.

I tre elementi distintivi dei rapporti di collaborazione richiamati dall'art. 409, n. 3, c.p.c. sono: la continuità, la coordinazione e il carattere prevalentemente personale della prestazione lavorativa.<sup>5</sup> La continuità è individuata dalla giurisprudenza nel "perdurare nel tempo della prestazione, per il soddisfacimento di un interesse non transitorio del committente"<sup>6</sup>. Dunque essa sussiste sia quando la stessa prestazione sia ripetuta più volte, sia quando prestazioni diverse si susseguano. In alcuni casi la giurisprudenza ha attribuito il carattere della continuità anche ad un'unica prestazione protratta per un certo tempo, o a fronte di esigenze del committente non aventi carattere di eccezionalità.<sup>7</sup>

La coordinazione definisce il rapporto di collaborazione sotto il profilo organizzativo, individuando la fondamentale differenza con il rapporto di lavoro subordinato: mentre in quest'ultimo il lavoratore è assoggettato al potere direttivo e organizzativo del datore di lavoro, nel caso della collaborazione il lavoratore esercita la prestazione in autonomia, benché il fine sia quello di soddisfare le esigenze del committente.

La l. 22 maggio 2017, n. 81, con l'art. 15, ha modificato l'art. 409, n. 3, c.p.c., aggiungendo: "La collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa". Ciò significa che la collaborazione dev'essere frutto di un accordo tra le parti in

---

<sup>4</sup> Corte cost. 13-24 luglio 1995, n. 365, stabilisce che, quando il contratto stipulato dalle parti sia riconducibile ad una figura negoziale tipica, la disciplina delle collaborazioni si aggiunge a quella propria della categoria, integrandola.

<sup>5</sup> Sul punto Cass. 26 luglio 1996, n. 6752, Cass. 19 aprile 2002, n. 5698, e Cass. 25 giugno 2007, n. 14702.

<sup>6</sup> Cass. 9 marzo 2001, n. 3485.

<sup>7</sup> Aurilio A., *Il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative da parte delle pubbliche amministrazioni: limiti e sanzioni*, in RU Risorse umane nella pubblica amministrazione, 2005.

sede di stipula del contratto o di successiva modifica, escludendo la possibilità per il committente di esercitare un potere organizzativo unilaterale.

Il carattere prevalentemente personale della prestazione è interpretato dalla giurisprudenza nel senso che l'attività del collaboratore deve essere quantitativamente e qualitativamente prevalente sia rispetto ad eventuali collaboratori del collaboratore, sia rispetto all'apparato di mezzi utilizzato per rendere la prestazione. La valutazione del giudice deve tener conto non solo del numero di collaboratori, ma anche della natura marginale delle mansioni svolte da quest'ultimi.<sup>8</sup>

Infine, è rilevante affermare come la portata normativa dell'art. 409 c.p.c. non si fermi alle sole regole processuali, ma si estenda all'applicazione di norme come l'art. 429 c.p.c. che riconosce al lavoratore il diritto al risarcimento del danno da svalutazione monetaria e agli interessi di mora sulle somme rivalutate, e l'art. 2113 c.c. sulle rinunce e transazioni.<sup>9</sup>

Inoltre, l'art. 39 Cost. sulla libertà di organizzazione sindacale, correlato all'art. 40 Cost. sul diritto di sciopero, estende la platea di destinatari comprendendo le collaborazioni coordinate e continuative, ciò confermato dalle pronunce giurisprudenziali<sup>10</sup>.

In ambito assistenziale e previdenziale è necessario menzionare l'estensione ai collaboratori degli obblighi assicurativi INAIL<sup>11</sup> e di iscrizione alla Gestione separata dell'INPS<sup>12</sup>: tali obblighi sono ripartiti per 1/3 a carico del collaboratore e per 2/3 a carico del committente sul quale, però, grava per intero l'obbligo di versamento.

---

<sup>8</sup> Santoro-Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409 n. 3 c.p.c.*, in Biblioteca "20 Maggio", 2/2015.

<sup>9</sup> Doronzo A., *Il lavoro parasubordinato e autonomo con le pubbliche amministrazioni*, in Aa.Vv., Lavoro pubblico, Milano, Giuffrè, 2018.

<sup>10</sup> Vedi Cass. 29 giugno 1978, n. 3278 e Cass. 8 febbraio 1986, n. 815.

<sup>11</sup> D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 1.

<sup>12</sup> L. 8 agosto 1995, n. 335, art. 2, c. 26.

In caso di disoccupazione, la tutela applicabile ai collaboratori è l'indennità di disoccupazione mensile, la c.d. "DIS – COLL"<sup>13</sup>, in favore del collaboratore che abbia perduto la propria occupazione purché iscritto in via esclusiva alla Gestione separata e con certi requisiti.

È stato altresì riconosciuto il diritto agli assegni familiari<sup>14</sup> e la tutela della maternità: l'art. 14 della l. n. 81 del 2017 specifica che la gravidanza, malattia o infortunio non comportano l'estinzione del rapporto di collaborazione, che può essere sospeso su richiesta del lavoratore, senza diritto al corrispettivo, per massimo centocinquanta giorni, fatto salvo il venir meno dell'interesse del committente. In caso di maternità, con il consenso del committente, la lavoratrice può farsi sostituire da un lavoratore autonomo di fiducia, in possesso dei requisiti professionali, anche con forme di compresenza. Il c. 3 stabilisce: "In caso di malattia o infortunio di gravità tale da impedire lo svolgimento dell'attività lavorativa per oltre sessanta giorni, il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi è sospeso per l'intera durata della malattia o dell'infortunio fino ad un massimo di due anni", decorsi i quali, il lavoratore è tenuto a pagare i contributi e premi maturati in rate mensili pari a tre volte i mesi di sospensione.

Sempre la l. n. 81/2017, all'art. 3, considera abusive e prive d'effetto le clausole che attribuiscono al committente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o, se oggetto del contratto è una prestazione continuativa, di recedere da esso senza congruo preavviso, nonché le clausole con cui le parti concordano termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data del ricevimento da parte del committente della fattura o della richiesta di pagamento. Si considera altresì abusivo il rifiuto del committente a stipulare il contratto in forma scritta.

---

<sup>13</sup> Dapprima prevista in via temporanea per il 2015 e successivamente stabilizzata dalla l. n. 81/2017.

<sup>14</sup> L. 22 maggio 2017, n. 81, art. 13.

Novità da menzionare riguarda il d. lgs. 27 giugno 2022, n. 104<sup>15</sup>, che, nel modificare e integrare il d.lgs. 26 maggio 1997, n. 152, sugli obblighi di informazione inerenti alle condizioni applicabili al rapporto di lavoro, estende tali obblighi alle collaborazioni coordinate e continuative: il committente deve comunicare al collaboratore numerose informazioni mediante consegna di copia del contratto di lavoro o della comunicazione di instaurazione del rapporto “all’atto dell’instaurazione e comunque prima dell’inizio dell’attività lavorativa”.

In tema di licenziamenti, l’art. 32, l. 4 novembre 2010, n. 183, estende l’applicazione dell’art. 6, l. 15 luglio 1966, n. 604, sull’impugnazione del licenziamento individuale, al recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto: l’impugnazione deve avvenire, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla ricezione della comunicazione del recesso, seguita dal ricorso al giudice del lavoro o dalla richiesta di tentativo di conciliazione nei centoottanta giorni successivi, pena l’inefficacia.

Infine, i redditi prodotti dai collaboratori coordinati e continuativi sono, ai fini fiscali, assimilati al lavoro dipendente.<sup>16</sup>

## **2. Il quadro normativo: dal “*doppio binario*” ad oggi**

Come si è visto, nel settore privato il rapporto di lavoro subordinato non è l’unica tipologia di lavoro consentita. Allo stesso modo, nell’ambito dei rapporti di pubblico impiego, si rintracciano forme di lavoro *non standard*. Tuttavia, la ragione alla base del loro utilizzo spesso è differente: mentre nel settore privato il fine generalmente sta nel ridurre i costi e i vincoli nella gestione del rapporto, nel pubblico impiego, oltre a sopperire ad esigenze di flessibilità, può

---

<sup>15</sup> Il c.d. “Decreto Trasparenza”, attuativo della direttiva UE 2019/1152.

<sup>16</sup> Art. 50, c. 1, lett. c-*bis*) T.U.I.R.

configurarsi anche come una sorta di rimedio alle carenze di personale non risolvibili a causa dei blocchi delle assunzioni tramite contratto di lavoro subordinato.<sup>17</sup>

Già l'art. 7, c. 6, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, intitolato "Gestione delle risorse umane", consentiva alle pubbliche amministrazioni di fare ricorso alle collaborazioni: "Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione".

È necessario soffermarsi su tale norma, in quanto artefice di problemi interpretativi, che prendono il nome di "*doppio binario*".<sup>18</sup>

Il dibattito interessava i destinatari della disposizione, ossia se essa fosse applicabile solamente agli incaricati allo svolgimento di una prestazione d'opera professionale occasionale (disciplinata dagli art. 2222 c.c. e seguenti) oppure anche ai collaboratori coordinati e continuativi (disciplinati all'art. 409 c.p.c.).

Molti sostenevano che gli "incarichi" riconducibili alla nozione di cui agli art. 2222 c.c. e seguenti rientravano nella disciplina dell'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 29/1993, mentre le collaborazioni coordinate e continuative erano da ricondurre nell'art. 36, d.lgs. n. 29/1993.

Questa tesi è stata avvalorata a seguito della "seconda privatizzazione", in cui il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, ha modificato il disposto dell'art. 36 d.lgs. n. 29/1993, stabilendo che: "Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal Codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa". Il riferimento dell'art. 36 alle forme di impiego flessibile disciplinate dal Codice

---

<sup>17</sup> Doronzo A., *Il lavoro parasubordinato e autonomo con le pubbliche amministrazioni*, in Aa.Vv., *Lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, 2018.

<sup>18</sup> Ricci G., *Gli incarichi professionali e i rapporti di collaborazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* n. 2, Vol. XI, 2008.

civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro nel settore privato, ha spinto ancor più gli studiosi ad associare i rapporti di collaborazione a questo articolo, facendo leva sul disposto dell'art. 409 c.p.c. Da qui il delinearsi ancora più intenso della teoria del “*doppio binario*”, tale per cui gli “incarichi” sottostavano all'art. 7, c. 6, mentre le collaborazioni coordinate e continuative all'art. 36. Tale impostazione, quindi, vedeva l'utilizzo degli “incarichi” limitato da presupposti soggettivi e oggettivi particolarmente vincolanti, mentre le collaborazioni coordinate e continuative non subivano tali limitazioni, con conseguente possibilità per le amministrazioni di ricorrervi liberamente anche a fronte di esigenze ordinarie o per reclutare personale di medio-bassa professionalità.

Questa visione non è venuta meno con l'approvazione del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165.<sup>19</sup>

L'intervento successivo del legislatore, il d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276<sup>20</sup>, ha posto il nuovo vincolo alle collaborazioni coordinate e continuative, di essere ricondotte ad un “progetto, programma di lavoro o fase di esso”, generando così l'istituto del “lavoro a progetto”.

Sul tema, è da sottolineare come tale decreto affermi in maniera lampante la sua inapplicabilità nei confronti delle pubbliche amministrazioni.<sup>21</sup>

Successivamente il “decreto tagliaspese”<sup>22</sup> e la “legge finanziaria 2005”<sup>23</sup>, conformemente alla teoria “*del doppio binario*”, hanno introdotto una distinzione fra “incarichi di studio, ricerca e consulenza” e “rapporti di collaborazione”: nel primo caso il conferimento era episodico o momentaneo, avente ad oggetto attività di studio, consulenza, ricerca, e completato da una relazione scritta. Nei rapporti di collaborazione rientravano, invece, quelle prestazioni che,

---

<sup>19</sup> Noto come: “Testo Unico sul Pubblico Impiego”

<sup>20</sup> Adottato in forza della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, detta “legge Biagi”.

<sup>21</sup> Art. 1, c. 2, d. lgs. 276/2003: “Il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale”. Ciò è stato ribadito anche dal Dipartimento della funzione pubblica, vedi parere n. 189/2004 e la circolare 4/2004, pp. 3 e 4.

<sup>22</sup> D. l. 12 luglio 2004, n. 168.

<sup>23</sup> L. 30 dicembre 2004, n. 311.



secondo l'art. 409 n. 3 c.p.c., dovevano essere coordinate secondo le modalità concordate tra committente e prestatore.

Solo nella prima ipotesi il conferimento dell'incarico era legato a requisiti o situazioni eccezionali previsti dalla legge. Inoltre, la "legge finanziaria 2005" stabiliva una differenza in tema di spese: quelle provenienti dal conferimento degli incarichi si collocavano nella sezione riservata alle spese per servizi, mentre quelle derivanti dai rapporti di collaborazione tra le spese per il personale.

È da ricordare come anche la Corte dei Conti aveva aderito alla tesi del "*doppio binario*": con la delibera del 15 febbraio 2005, n. 6, aveva stabilito che il conferimento dell'incarico era limitato da precisi presupposti e poteva essere impiegato solo per professionalità "elevate", non rinvenibili all'interno dell'amministrazione mentre, al contrario, i contratti di collaborazione non erano assoggettati a limiti, potendo quindi l'amministrazione usufruirne per esigenze ordinarie e per professionalità medio-basse.<sup>24</sup>

La questione è stata risolta con l'entrata in vigore della "legge Bersani"<sup>25</sup>, che ha mutato radicalmente l'art. 7, c. 6: "Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinate e continuativa, ad esperti di provata competenza (...)". A questo punto non poteva più essere seguita la tesi "*del doppio binario*", in quanto la riforma dell'art. 7 ha posto sullo stesso piano incarichi occasionali e incarichi coordinati e continuativi, fissandone i requisiti tassativi per l'utilizzo.

Ciò è confermato anche dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni n. 5 del 2006, che ha ammesso: "La possibilità per la P.A.

---

<sup>24</sup> Impostazione confermata da Corte dei conti, sezione giurisdizionale dell'Umbria, 22 novembre 2005, n. 447.

<sup>25</sup> L. 4 agosto 2006, n. 248.

di conferire qualsiasi incarico di collaborazione di natura autonoma, ivi compresa quella coordinata e continuativa”, venendo meno la distinzione in precedenza sostenuta.

In questo senso si esprime, infine, anche la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni n. 2 del 2008, che riconduce la disciplina di tutti i rapporti di lavoro autonomo all’art 7, c. 6, d. lgs. n. 165/2001, escludendo chiaramente l’inquadramento dei rapporti di collaborazione nell’art 36.

Sebbene si siano susseguiti questi interventi, le incertezze dalla giurisprudenza della Corte dei conti sono rimasti evidenti fino all’entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008.

Con il parere del 21 febbraio 2008, n. 3 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, tali incertezze possono tuttavia dirsi superate, in quanto vi si afferma che: “Il nuovo art. 7, c. 6 pone precisi presupposti legittimanti il conferimento di incarichi individuali, validi tanto per i rapporti di lavoro autonomo di tipo occasionale, quanto per quelli con le caratteristiche proprie della collaborazione coordinata e continuativa”.<sup>26</sup>

L’ultimo intervento di modifica è avvenuto con il d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75<sup>27</sup>, che rimuove dal c. 6 dell’art. 7 il riferimento alla natura occasionale o coordinata e continuativa degli incarichi, citando: “(...) le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo (...)”.

Ciò ha sollevato alcuni dubbi sulla possibilità di utilizzare le collaborazioni coordinate e continuative nel settore pubblico, ma successivamente si è chiarito che il divieto, di cui al c. 5-bis dell’art. 7, si riferisce solamente alle collaborazioni etero – organizzate.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Sulla stessa linea Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, con il parere del 20 febbraio 2008, n. 10, in cui riafferma che l’art. 7, c. 6, si applica a tutti i rapporti di lavoro autonomo e prevedendo, per essi, i medesimi presupposti.

<sup>27</sup> Parte della cosiddetta “riforma Madia”

<sup>28</sup> Sul punto la Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, 23 novembre 2017, n. 3, secondo cui: “nell’ambito degli incarichi consentiti, le amministrazioni potranno sottoscrivere, quindi, contratti di collaborazione che non abbiano le caratteristiche di etero-organizzazione vietate”.

## 2.1. Le disposizioni riguardanti gli enti locali

L'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 offre la possibilità di conferimento di incarichi esterni per ragioni eccezionali anche agli enti locali, sancendo al c. 6-ter l'obbligo di adeguamento ai principi di tale norma a carico dei regolamenti degli enti locali.

La disciplina in materia di collaborazioni negli enti locali, è contenuta nell'art. 110, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267<sup>29</sup>, che al c. 6 dispone: “Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità”.

La legge finanziaria per il 2008<sup>30</sup> dedica precise disposizioni alle collaborazioni esterne negli enti locali: l'art. 3, c. 55 prevede: “Gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 42, c. 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.<sup>31</sup>

Tale norma sembra voler imporre al Consiglio, organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, l'adozione di un “programma” volto a limitare l'uso arbitrario delle collaborazioni esterne da parte degli enti locali.<sup>32</sup>

Al c. 56, art. 3, è poi stabilito che la fissazione di limiti, criteri e modalità di affidamento delle collaborazioni rientra nella competenza del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi,<sup>33</sup> oltre alla definizione del limite di spesa annua per tali incarichi.

---

<sup>29</sup> Nominato: “Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”

<sup>30</sup> L. 24 dicembre 2007, n. 244.

<sup>31</sup> Elenca le competenze del Consiglio, tra cui programmi, relazioni previsionali 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.

<sup>32</sup> Ricci G., *Gli incarichi professionali e i rapporti di collaborazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* n. 2, Vol. XI, 2008.

<sup>33</sup> Il cosiddetto “ROUS” è adottato dalla Giunta, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio.

Tale importo, su suggerimento della circolare n. 2/2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica, si applicherà a tutte le forme di collaborazione e potrà essere deciso in riferimento “alla spesa registrata in un anno base (...) oppure stabilendo una percentuale in riferimento alla spesa per servizi e per collaborazioni sostenuta in un dato periodo annuale”.<sup>34</sup>

Le disposizioni regolamentari sono assoggettate all’obbligo di comunicazione, come disposto dall’art. 3, c. 57, che specifica l’onere di trasmissione del “ROUS” alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro 30 giorni dalla sua adozione.

Tale controllo è di natura “dinamica”, andando a comparare il testo adottato con i parametri normativi, al fine di intervenire, se necessario, con misure correttive.

Successivamente all’approvazione del “programma annuale” per gli incarichi di collaborazione da parte del Consiglio, il dirigente avvia la procedura di valutazione comparativa, nel rispetto del d. lgs. n. 165/2001 e del regolamento. È da rimarcare come la violazione delle disposizioni contenute nel regolamento costituisca un illecito disciplinare del dirigente, e faccia sorgere responsabilità erariale. Infine, l’ente è tenuto a trasmettere alla Corte dei conti la documentazione relativa agli incarichi eccedenti la cifra di 5000 euro.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Sul punto Ricci G., *Gli incarichi professionali e i rapporti di collaborazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* n. 2, Vol. XI, 2008, pag. 271.

<sup>35</sup> Per gli incarichi successivi al 1° gennaio 2008, la trasmissione dev’essere accompagnata dall’indicazione del sito web in cui sono stati pubblicati i provvedimenti.

## CAPITOLO II

# L'UTILIZZO DEL CONTRATTO DI CO.CO.CO. NEL PUBBLICO IMPIEGO

### 1. I presupposti oggettivi per l'utilizzo del contratto

Le amministrazioni possono stipulare contratti di collaborazione solo in presenza di determinati presupposti, circoscrivendo così la possibilità di utilizzo di tale forma di lavoro flessibile.

È necessario rimarcare come il datore di lavoro pubblico sia sempre stato vincolato nella gestione delle risorse umane: mentre il datore di lavoro privato era libero nell'optare tra contratto di lavoro subordinato o altre fattispecie, la Pubblica Amministrazione poteva ricorrere alle collaborazioni solamente nei limiti fissati da norme di carattere autorizzatorio.<sup>36</sup>

Oggi i presupposti per l'utilizzo del contratto di collaborazione sono definiti all'art. 7, commi 6 e seguenti, d. lgs. n. 165/2001.<sup>37</sup> Se ne deduce che il ricorso a tale tipologia contrattuale ha carattere eccezionale, ossia per particolari e temporanee esigenze a cui l'amministrazione non può far fronte con il personale in servizio.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Si pensi alla l. 11 giugno 1897, n. 182, che, all'art. 9, c. 1, poneva il divieto di assunzioni oltre il limite dell'organico "salvo nel caso di lavori di carattere puramente straordinario per sopravvenienze eccezionali alle quali sia dimostrato di non potersi sopperire col personale delle amministrazioni competenti".

<sup>37</sup> Per le autonomie locali, tali vincoli sono ulteriormente marcati dall'art. 110, c. 6, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per il quale è necessario che sia il regolamento dell'ente a prevedere la possibilità "per obiettivi determinati e con convenzioni a termine" di collaborazioni esterne "ad alto contenuto di professionalità".

<sup>38</sup> Requisito ribadito più volte dalla giurisprudenza, ad esempio Corte dei conti, sez. III giur. d'appello, n. 9 dell'8 gennaio 2003, per la quale: "L'incarico può essere affidato solo quando si verificano: a) la straordinarietà e l'eccezionalità delle esigenze da soddisfare; b) la mancanza di strutture e di apparati preordinati al loro soddisfacimento, ovvero, pur in presenza di detta organizzazione, la carenza, in relazione all'eccezionalità delle finalità, del personale addetto, sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo".

Occorre quindi, come previsto alla lettera *b)*, c. 6, art. 7, che l'amministrazione verifichi preliminarmente "l'impossibilità oggettiva" di utilizzo del personale presente al suo interno, per l'assenza di professionalità idonee.

Alla lettera *a)*, c. 6, art. 7, è stabilito poi che: "L'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati<sup>39</sup> e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente."

Quindi l'incarico dev'essere compatibile con la *mission* dell'amministrazione, essendo illegittime spese per attività diverse. Inoltre, esso non può presentare i caratteri della generalità ed astrattezza, pena tutta una serie di conseguenze a carico dell'amministrazione<sup>40</sup>, di cui si tratterà in seguito.

Dalle varie sentenze emesse dalla giurisprudenza è emerso quanto essa sia scrupolosa nel valutare l'attività in concreto resa dal collaboratore: oltre ad esaminare l'effettivo carattere "straordinario" della collaborazione<sup>41</sup>, *focus* preciso è stato posto sulla figura del collaboratore, che non può agire per conto dell'amministrazione<sup>42</sup>, né svolgere compiti propri del personale con qualifica dirigenziale.<sup>43</sup>

Secondo la lettera *c)*, c. 6, art. 7, l'incarico dev'essere esclusivamente a tempo determinato, in linea con l'esigenza straordinaria da soddisfare.

---

<sup>39</sup> Sembra esserci un'affinità con la definizione di "progetto", riscontrabile nei contratti di collaborazione a progetto nel settore privato.

<sup>40</sup> Ad esempio, Corte dei conti, Sez. Liguria, 6 novembre 2003, n. 912, aveva condannato l'amministrazione per aver conferito un incarico ad un legale esterno dal contenuto indeterminato.

<sup>41</sup> Vedi Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, 8 aprile 2004, n. 273, in cui l'amministrazione è stata condannata per aver affidato un incarico di consulenza legale che si è rivelato essere in realtà inerente all'ordinaria amministrazione.

<sup>42</sup> Così stabilito dal Dipartimento della Funzione Pubblica, con circolare 4/2004, salvo non vi sia espressa procura.: "L'art. 417 *bis* c.p.c. conferisce la rappresentanza in giudizio *ex lege* delle pubbliche amministrazioni nelle controversie di pubblico impiego ai soli "dipendenti" delle amministrazioni e, cioè, a tutti coloro legati da un vincolo di subordinazione ed incardinati nell'amministrazione da difendere".

<sup>43</sup> Vedi Consiglio di Stato, n. 1212, del 5 marzo 2003.

È altresì specificata l'inammissibilità del rinnovo, anche se il contratto è prorogabile: "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".<sup>44</sup>

Infine, la lettera *d*), c. 6, art. 7, prevede che: "Devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione".

Il compenso dev'essere determinato tenendo conto delle disponibilità economiche dell'amministrazione e dei prezzi di mercato, utilizzando come parametro di misura le tariffe stabilite dalle varie associazioni di categoria, ordini professionali, ovvero altre amministrazioni.<sup>45</sup> L'art. 5, c. 1, lettera *b*), n. 2, d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ha invece soppresso la necessità della preventiva determinazione del luogo della prestazione, che era richiesta dall'art. 7, c. 6, lett. *d*).

La giurisprudenza, in tema di presupposti, ha ribadito quanto sostenuto dalla legge: con la decisione in sede di controllo delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 6 del 15 febbraio 2005<sup>46</sup> si è precisato che le forme di esternalizzazione del lavoro nel settore pubblico poggiano sui presupposti, recepiti dalla legge, di rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione, di inesistenza all'interno dell'amministrazione di figure professionali idonee, di indicazione specifica dei contenuti della prestazione, dei criteri per lo svolgimento della stessa e della durata dell'incarico.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Aggiunto con la l. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, c. 147.

<sup>45</sup> Doronzo A., *Il lavoro parasubordinato e autonomo con le pubbliche amministrazioni*, in Aa.Vv., Lavoro pubblico, Milano, Giuffrè, 2018.

<sup>46</sup> A cui ha fatto seguito la decisione in sede giurisdizionale della Sezione Umbria, n. 447 del 21 dicembre 2005.

<sup>47</sup> Più recenti, Corte dei conti, Sezione centrale di controllo, delib. n. 24/2011/PREV, dove afferma che:

"L'oggetto della prestazione dev'essere determinato, così come la durata e il luogo, al momento del conferimento e deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ovvero ad obiettivi e progetti specifici, ma mai consistere nello svolgimento di funzioni ordinarie", sempre previo accertamento "dell'impossibilità oggettiva" di utilizzo delle risorse umane al suo interno. Vanno poi ricordate le deliberazioni della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti delle amministrazioni centrali dello stato n. 13/2013/PREV e n. 26/2012, in cui si è affermato come non possano essere stipulati contratti di collaborazione per esigenze permanenti dell'amministrazione.

Alla luce di quanto esposto, si può affermare come il conferimento dell'incarico deve dar luogo alla stipula di un vero e proprio contratto in forma scritta almeno quando il collaboratore lo richieda<sup>48</sup>, contenente tutti i dati necessari a identificare il rapporto nascente.<sup>49</sup>

## **2. I requisiti soggettivi richiesti al collaboratore**

L'art. 7, c. 6, d. lgs. n. 165/2001, non impone condizioni stringenti solo nel quadro oggettivo dell'incarico, ma interviene a riservare tale forma di impiego a soggetti dotati di determinati requisiti. Secondo la lettera c), c. 6, art. 7, d. lgs. n. 165/2001, la prestazione dev'essere "altamente qualificata"<sup>50</sup>, in correlazione alla previsione contenuta all'inizio del c. 6, ossia: "Le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria". Tale prescrizione è stata introdotta con la l. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, c. 76, ma nella sua versione originaria non era inserita la locuzione "*anche*", e quindi si richiedeva, come requisito minimo per il conferimento di un incarico di collaborazione, il possesso di una laurea magistrale o laurea specialistica.

La formulazione normativa odierna, ad opera dell'art. 22, c. 2, l. 18 giugno 2009, n. 69 e successivamente dall'art. 17, c. 27, l. 3 agosto 2009, n. 102 (che ha convertito il d. l. 1° luglio 2009, n. 78) attenua il rigido requisito della comprovata specializzazione universitaria affermato in precedenza, permettendo il conferimento di incarichi di collaborazione a soggetti

---

<sup>48</sup> Vedi l. 22 maggio 2017, n. 81, che all'art. 3 considera abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta.

<sup>49</sup> Vedi Corte dei conti, 15 marzo 2012, n. 5, che ha ritenuto non conforme a legge un incarico di collaborazione, in quanto non era stato allegato il contratto recante le modalità di svolgimento dell'incarico.

<sup>50</sup> In base alla legge, la prestazione non potrà consistere in attività prevalentemente manuali o esecutive, essendo richiesta una professionalità "elevata".



dotati di tre requisiti alternativi: oltre alla specializzazione universitaria, secondo la lettera *d*), c. 6, art. 7, d. lgs. n. 165/2001, è possibile affidare l'incarico di collaborazione a professionisti iscritti in ordini o albi, ovvero a soggetti operanti in particolari settori, quali l'arte<sup>51</sup>, lo spettacolo, l'informatica, nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro, ferma la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Ulteriore condizione richiesta per poter prescindere dal titolo di studio universitario è che il conferimento dell'incarico avvenga senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, e quindi finanziato con i fondi propri dell'Ente. La circolare 11 marzo 2008, n. 2, del Dipartimento della Funzione Pubblica interpreta il requisito della specializzazione universitaria come conseguimento di una laurea magistrale o titolo equivalente, ovvero una laurea triennale integrata da un titolo *post* – laurea idoneo al conseguimento della specializzazione richiesta.<sup>52</sup>

Sempre tale circolare riconosce in capo all'amministrazione: "La necessità di reperire collaboratori che operano da tempo nel settore di interesse", interpretazione più critica che unisce il requisito del titolo di studio con l'elevata qualificazione della prestazione, per evitare, come sottolineano gli esperti Fontana F. e Rossi M.<sup>53</sup>, un conferimento a soggetti dotati sì del titolo di studio richiesto, ma privi della necessaria esperienza lavorativa.

Come segnala l'autore Gaetano D'Auria<sup>54</sup>, tale interpretazione enfatizza non tanto le capacità di mestiere del collaboratore, quanto un *mix* tra esperienza professionale e alta formazione accademica, portando ad un ridotto utilizzo dei contratti di collaborazione.

---

<sup>51</sup> Vedi Corte dei Conti, Sez. contr. Lombardia, 7 luglio 2008, n. 47, secondo cui è legittimo l'affidamento dell'incarico di insegnamento nella scuola civica di musica a soggetti qualificati in base agli studi compiuti, essendo essi in possesso del diploma di conservatorio, nonché in base all'esperienza maturata nel settore.

<sup>52</sup> Interpretazione ripresa dal Dipartimento della Funzione Pubblica, con il parere n. 202/4 del 20 gennaio 2011, in cui ribadisce la necessità che la laurea triennale sia integrata da un titolo di specializzazione.

<sup>53</sup> *Consulenze e incarichi, arriva l'esperto con laurea*, in Guida agli Enti Locali (Il Sole 24 Ore), 2008.

<sup>54</sup> D'Auria G., *La legge finanziaria 2008: il personale pubblico*, in "Giornale dir. amm.", 2008.

Secondo la giurisprudenza<sup>55</sup>, sussiste in capo all'amministrazione un potere discrezionale nell'aggiunta di requisiti ancora più dettagliati nella valutazione del titolo di studio: possono essere richiesti elementi come il voto finale di laurea, la data di conseguimento del titolo, ovvero una soglia di esperienza in attività equivalenti a quelle oggetto dell'incarico.<sup>56</sup>

Infine, è necessario tenere a mente che tale disciplina ha valenza generale, venendo applicata in tutti i casi in cui essa non sia derogata da norme speciali che richiedono requisiti professionali specifici per determinati incarichi: si pensi all'art. 38, d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81, che prescrive in capo alle pubbliche amministrazioni l'accertamento della qualifica professionale per l'incarico di medico competente alla sorveglianza sanitaria sui luoghi di lavoro, o ancora l'art. 9, l. 7 giugno 2000, n. 150, che consente l'impiego di lavoratori autonomi dotati dei requisiti stabiliti dal D. P. R. 21 settembre 2001, n. 422, per incarichi conferiti nell'ambito degli uffici stampa.

### **3. Il reclutamento dei collaboratori coordinati e continuativi**

L'art. 7, c. 6-*bis*, d. lgs. n. 165/2001, obbliga le amministrazioni pubbliche a disciplinare e rendere pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione, evidentemente per porre fine al conferimento *ad personam*, contrario ai principi di pubblicità, trasparenza, obbiettività del reclutamento.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Vedi, ad esempio, Cons. St., Sez. V, 13 aprile 2012, n. 2098.

<sup>56</sup> Corte dei conti, Sez. centr. contr., 17 dicembre 2015, n. 24.

<sup>57</sup> Nominati dall'art. 35, d. lgs. 165/2001, con riferimento al reclutamento mediante concorso, ma ritenuti espandibili a tutte le forme di conferimento di incarichi o reclutamento.

In sostanza, l'amministrazione è tenuta ad agire in modo imparziale e trasparente, dotandosi di un regolamento che contenga al suo interno gli elementi essenziali dei bandi e degli avvisi, le forme di pubblicità degli stessi e le modalità di valutazione dei candidati.<sup>58</sup>

Ciò si traduce nella pubblicazione di un avviso o bando pubblico, a cui segue la selezione dei candidati, che può svolgersi non necessariamente secondo i criteri rigidi del concorso, ma aperta a modalità meno stringenti, sempre nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, oggettività della selezione. In tema, la giurisprudenza si è espressa identificando il contenuto minimo della procedura di reclutamento: secondo i giudici amministrativi<sup>59</sup> una corretta procedura inizia con la predisposizione di un bando o avviso pubblico, il quale stabilisca criteri obiettivi per la valutazione dei candidati, proseguendo poi con lo svolgimento di una procedura comparativa per l'esame dei *curricula* presentati e terminando con la motivazione della scelta compiuta al fine di consentire un corretto controllo sull'imparzialità della procedura.<sup>60</sup>

L'art. 3, c. 1, lett. f *bis*), della l. 14 gennaio 1994, n. 20, menziona espressamente il controllo preventivo di legittimità in capo alla Corte dei Conti per “gli atti e i contratti di cui all'art. 7, c. 6, d. lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni”, escludendo le prestazioni aventi ad oggetto servizi o adempimenti obbligatori per legge, qualora manchi la discrezionalità della Pubblica Amministrazione, oppure in caso di patrocinio e rappresentanza in giudizio della Pubblica Amministrazione, nonché per incarichi di docenza, compresi quelli a supporto della didattica e tutoraggio. Sono altresì esonerate da tale controllo preventivo, come disposto dall'art. 1, c. 303,

---

<sup>58</sup> Pasqualetto E., *Reclutamento e stabilizzabilità dei lavoratori impiegati con contratti flessibili: somministrazione di lavoro e collaborazioni coordinate e continuative a confronto*, in *Il reclutamento nella P.A.*, Cedam, 2022, pag. 277.

<sup>59</sup> Vedi, ad esempio, Tar Campania – Napoli, sez. II, 21 maggio 2008, n. 4855 e Tar Puglia – Lecce, sez. II, 19 febbraio 2007, n. 494.

<sup>60</sup> Cfr. con la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 2/2008, che identifica i passaggi fondamentali per la corretta effettuazione della procedura di conferimento.

l. 11 dicembre 2016 n. 232, le Università, per agevolare le attività di ricerca e di supporto alle stesse, senza maggiori oneri per lo Stato.

Per gli enti menzionati dal d. lgs. 25 novembre 2016, n. 216, ed esonerati dal controllo preventivo, permane l'obbligo di comunicazione alla Sezione di controllo della Corte dei Conti competente per Regione degli atti di spesa superiori a 5.000 euro, al fine di facilitare il controllo successivo sulla gestione.<sup>61</sup>

Tra i vincoli procedurali "successivi", è necessario ricordare come l'art. 15, d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, abbia previsto che le amministrazioni debbano pubblicare sul proprio sito *web* i provvedimenti di conferimento dell'incarico, con l'indicazione delle informazioni personali dei collaboratori, delle esigenze per cui tale incarico è stato conferito e dell'ammontare erogato<sup>62</sup>, pena l'inefficacia del rapporto e la responsabilità in capo al dirigente.

Parallelamente, l'art. 36, c. 3, d. lgs. n. 165/2001, inserisce gli incarichi esterni all'interno del rapporto informativo sull'utilizzo dei contratti *non standard*, rapporto che dovrà essere trasmesso, entro il 31 gennaio di ogni anno, ai Nuclei di valutazione e agli Organismi indipendenti di valutazione, come pure al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Eccezionalmente è ammesso l'affidamento diretto dell'incarico a seguito di una procedura deserta, ovvero quando la prestazione ha carattere di assoluta urgenza o richiede competenze uniche, tali da non consentire forme di comparazione.<sup>63</sup>

L'art. 7, d. lgs. n. 165/2001, nel suo comma 6 – *quater*, prevede espressamente l'esclusione dalle procedure comparative delle nomine dei componenti degli Organismi indipendenti di

---

<sup>61</sup> Come disposto dall'art. unico, c. 173, l. 23 dicembre 2005, n. 266.

<sup>62</sup> Tale disposizione si pone in rapporto con l'art. 54, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, sul codice dell'amministrazione digitale, che elenca i dati di necessaria pubblicazione nei siti *web* delle amministrazioni.

<sup>63</sup> Vedi Corte dei conti 16 settembre 2004, n.229, secondo cui, con riferimento agli incarichi caratterizzati dall'*intuitus fiduciae*, l'amministrazione può fare a meno di rispettare le rigide regole dell'art. 7, c. 6.

valutazione e dei Nuclei di valutazione, nonché di coloro che operano negli organismi del “Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici”.

In verità, la disposizione sottrae tali tipologie di incarichi da tutti i requisiti di utilizzo previsti dall’art. 7, facendo pensare quindi che possano essere nominati anche soggetti sprovvisti del requisito della “particolare e comprovata specializzazione anche universitaria”.<sup>64</sup>

In tema, si è espressa la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 2/2008, secondo la quale 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 e il contenuto dell’incarico predeterminati. Pertanto, quel che rileva è l’esclusione dai vincoli procedurali, fondata sul carattere fiduciario della nomina che guida verso un’interpretazione inclusiva di ipotesi non considerate espressamente dall’art. 7, ossia gli incarichi oggettivamente fiduciari, come quelli di diretta collaborazione con il vertice politico. Un particolare caso è riscontrabile nell’art.1, d. l. 9 giugno 2021, n. 80, relativamente al conferimento di incarichi di collaborazione in attuazione del P.N.R.R. da parte delle amministrazioni pubbliche: è richiesta la predisposizione di un elenco, disciplinato secondo decreto ministeriale, che determina i requisiti e i punteggi da attribuire in base alla professionalità di ciascun candidato, in cui l’amministrazione è obbligata ad individuare almeno tre professionisti da sottoporre ad un colloquio selettivo.

Le procedure comparative non si applicano nemmeno alle c.d. “collaborazioni minime”: incarichi che, pur caratterizzati dal coordinamento e dalla personalità, dimostrano carenza di continuità nell’arco temporale di riferimento, distinte, per questo, dalle collaborazioni coordinate e continuative per mano dell’art. 7, c. 6.

---

<sup>64</sup> Ricci G., *Gli incarichi professionali e i rapporti di collaborazione nella p.a.*, in LPA n. 2, Vol. XI, 2008.

Vi sono poi ipotesi di esclusione “non tipizzate”<sup>65</sup>, alludendosi con questo agli incarichi esterni conferiti dagli enti per obbligo di legge, fonti di discussioni in merito all’applicabilità della disciplina generale *ex art. 7, c. 6, d. lgs. n. 165/2001*, qualora sussistano discipline speciali in concorrenza. Tale problema è sorto per la prima volta con riferimento agli incarichi di progettazione, con riferimento ai quali la Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo del Piemonte, si è espressa con parere 21 febbraio 2008, n. 3, ritenendo che la disciplina speciale dell’art. 90, d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163<sup>66</sup>, dovesse essere applicata agli incarichi di progettazione, ma ad integrazione di quella generale che, quindi, non poteva essere disapplicata.

In sintonia con tale opinione la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 2/2008, in relazione al principio di prevalenza della norma speciale su quella generale, ritiene che debbano prevalere tutte le disposizioni elaborate specificamente per determinate attività, individuando tre fattispecie: gli incarichi di progettazione disciplinati dal c.d. “Codice dei contratti pubblici”, la scelta dell’addetto all’ufficio stampa *ex art. 9, l. 7 giugno 2000, n. 150* e gli incarichi inerenti a programmi di ricerca avviati dalle amministrazioni pubbliche *ex art. 51, c. 6, l. 27 dicembre 1997, n. 449*. Negli ultimi due casi si applicano comunque le disposizioni in materia di pubblicità e comparazione.

Rimane incerta la disciplina dei casi riconducibili alle esclusioni “non tipizzate”: il prof. Ricci si domanda se gli incarichi attribuibili esclusivamente ad esperti iscritti in Ordini professionali siano esclusi dalla disciplina limitativa, almeno per quanto riguarda il necessario possesso del titolo di studio universitario, essendo risaputo che non tutti gli iscritti ad ordini professionali sono laureati<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Ricci G., *Gli incarichi professionali e i rapporti di collaborazione nella p.a.*, in LPA n. 2, Vol. XI, 2008, pag. 265.

<sup>66</sup> C.d. “Codice dei contratti pubblici”

<sup>67</sup> Si pensi, ad esempio, ai consulenti del lavoro a seguito della l. 6 aprile 2007, n. 46, che ha reso obbligatorio per l’esercizio della professione il titolo di studio universitario, creando, conseguentemente, in via transitoria, una convivenza tra laureati e non all’interno dell’albo professionale.

Il suo tentativo di risposta ha portato ad una possibile soluzione: nel caso in cui la legge preveda un incarico conferibile solamente agli iscritti all'Ordine, seppure non laureati, prevale la disciplina speciale, al contrario, se vi è concorrenza tra laureati e non, prevale la disciplina generale, con conseguente verifica del possesso del requisito soggettivo.

Tuttavia, se si considera la formulazione normativa dell'art. 7, c. 6, d. lgs. n. 165/2001, si arriva alla conclusione che la questione posta dal prof. Ricci non esiste, in quanto i requisiti del possesso del titolo di studio universitario e dell'iscrizione all'albo sono alternativi per il conferimento di un incarico di collaborazione.

### **3.1. I limiti al conferimento dell'incarico**

La concreta utilizzabilità degli incarichi di collaborazione da parte della Pubblica Amministrazione trova lo "scoglio" connesso alla capacità assunzionale dell'ente.<sup>68</sup>

Infatti, la possibilità di stipulare nuovi contratti di lavoro è frenata da prescrizioni rivolte all'ente, il cui mancato rispetto comporta divieto d'instaurare nuovi rapporti di lavoro.

In *primis*, ai sensi dell'art. 33, c. 2, d. lgs. n. 165/2001, l'amministrazione è tenuta a compiere la verifica annuale delle eccedenze di personale, pena l'impossibilità di "effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto, pena la nullità degli atti posti in essere". Inoltre, secondo l'art. 10, c. 5, d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, se l'amministrazione non ha provveduto all'adozione del Piano della performance, non potrà procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi.

---

<sup>68</sup> Recchia G. A., *Il lavoro autonomo e parasubordinato*, in A. Boscato (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021.

Infine, l'art. 53, c. 14, d. lgs. n. 165/2001, subordina la possibilità di assumere all'adempimento di determinati obblighi, nonché alla trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica delle informazioni inerenti agli incarichi conferiti.

È importante ricordare come l'intervento della l. 30 dicembre 2018, n. 145, abbia ridotto le prescrizioni verso gli enti locali, sopprimendo il divieto di assunzioni di personale, con qualsiasi tipologia contrattuale, comprese le collaborazioni coordinate e continuative, come conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo di pareggio di bilancio e di invio della certificazione del saldo di competenza annuale.

Rimane in vigore il divieto di assunzione in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, ex art. 76, c. 4, d. l. 25 giugno 2008, n. 112, e nel caso di superamento del tetto di spesa per il personale, come stabilito dalla l. 27 dicembre 2006 n. 296.

Altro limite riguarda le categorie di soggetti cui può essere affidato un incarico: in *primis*, l'art. 25, c. 1, l. 23 dicembre 1994, n. 724, vieta il conferimento di incarichi di studio e ricerca, consulenza, collaborazione, da parte delle amministrazioni che abbiano avuto rapporti di impiego nei cinque anni precedenti con personale che cessi il servizio volontariamente ed usufruisca della pensione anticipata di anzianità.

La *ratio* di tale divieto consiste nel garantire l'imparzialità e la trasparenza dell'amministrazione, contrastando la pratica di richiedere la pensione anticipata e di continuare a collaborare con l'amministrazione attraverso gli incarichi<sup>69</sup>.

Simili azioni portavano per il lavoratore il beneficio di due entrate economiche, eludendo la funzione della pensione.

---

<sup>69</sup> Perulli A., *I rapporti di collaborazione*, in Il lavoro pubblico, a cura di Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A., Giuffrè, 2019.



La medesima *ratio* è presente anche nel divieto di cui all'art. 5, c. 9, d. l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135, che impone alle amministrazioni individuate nell'art. 1, c. 2, d. lgs. n. 165/2001, a quelle inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione e individuate dall'ISTAT<sup>70</sup>, nonché alle autorità indipendenti, il divieto di conferire incarichi di studio e consulenza a lavoratori, sia privati che pubblici, collocati in quiescenza, salvo che la prestazione sia resa gratuitamente.<sup>71</sup>

### **3.2. I piani di stabilizzazione: l'anomalo caso dei co.co.co.**

Un altro aspetto sul quale è necessario soffermarsi riguarda le manovre del legislatore per combattere il precariato nella Pubblica Amministrazione attraverso dei piani di stabilizzazione volti ad assorbire i precari nei ruoli dell'amministrazione pubblica<sup>72</sup>, in quanto il legislatore nel corso degli anni si è dimostrato altalenante nella scelta delle tipologie contrattuali assoggettabili a tale procedura.

Inizialmente la l. 27 dicembre 2006, n. 296, ammetteva la stabilizzabilità solo dei lavoratori assunti con contratto a termine, mentre per i collaboratori coordinati e continuativi con anzianità di servizio di almeno un anno prevedeva la riserva del 60% dei posti nelle successive assunzioni a termine.

---

<sup>70</sup> Secondo l'art. 1, c. 2, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

<sup>71</sup> È ammesso il rimborso spese ovvero “un compenso di importo così esiguo da assumere, pur in mancanza di espressa denominazione in tal senso, natura sostanziale di rimborso spese”, così T.A.R. Sardegna, Sez. I, 22 ottobre 2020, n. 566 e Corte dei conti, Sez. contr. Sardegna, 15 ottobre 2020, n. 90.

<sup>72</sup> Per la Corte cost., 21 dicembre 2021, n. 250, “le procedure di stabilizzazione costituiscono uno strumento di reclutamento derogatorio rispetto a quello ordinario del pubblico concorso, in quanto introducono un percorso riservato ad una platea ristretta di soggetti, che risultino in possesso di determinati requisiti e abbiano maturato un determinato periodo di esperienza lavorativa in ambito pubblico, secondo dettagliate disposizioni previste da specifiche leggi”.

È con l'art. 3, c. 94 della l. 24 dicembre 2007, n. 244, che il legislatore ha disposto che nella programmazione del fabbisogno di personale per il triennio successivo fossero pianificati “piani per la progressiva stabilizzazione”, includendo tra i beneficiari anche il personale impiegato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che doveva, alla data di entrata in vigore della legge, avere già espletato attività lavorativa presso la stessa amministrazione per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente.

Il c. 96 dell'art. 3, l. n. 244/2007, aveva rinviato ad apposito D.P.C.M. la definizione dei requisiti professionali nonché tutti gli altri aspetti inerenti alla prestazione di lavoro, al fine di identificare le categorie assimilabili ai co.co.co. stabilizzandi. Tale provvedimento è stato prorogato<sup>73</sup> per mezzo del d. l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito in l. 28 febbraio 2008 n. 31, ma di tale D.P.C.M. non si hanno avuto più notizie.

È stata quindi introdotta una disciplina volta ad eliminare il precariato nella P.A., prescrivendo un termine di tre anni per portare a termine le procedure di stabilizzazione con precise modalità, secondo le quali i lavoratori potevano rientrare nei “piani per la progressiva stabilizzazione” del personale non dirigenziale. In questo contesto non è stato delineato un percorso di stabilizzazione per i co.co.co., prevalendo quindi un'interpretazione normativa verso la stabilizzazione solo dei lavoratori con contratto a tempo determinato, in possesso di determinati requisiti e secondo procedure selettive non concorsuali.<sup>74</sup>

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con circolare 18 aprile 2008, n. 5<sup>75</sup>, oltre a spiegare la differenza d'inserimento nei ruoli di lavoratore a termine rispetto ai co.co.co.<sup>76</sup>, ha posto particolare attenzione sulla questione relativa alla natura del rapporto instaurato tra il

---

<sup>73</sup> Il d. l. 1° luglio 2009, n. 78, ha escluso dalla proroga i collaboratori coordinati e continuativi.

<sup>74</sup> Secondo l'art. 1., c. 519, l. n. 296/2006.

<sup>75</sup> Intitolata: “Linee di indirizzo in merito all'interpretazione e all'applicazione dell'art. 3, c. da 90 a 95 e 106, l. 24 dicembre 2007, n. 244”.

<sup>76</sup> In tema, vedi anche la nota 7 aprile 2008 della Ragioneria Generale dello Stato.

collaboratore e la P.A. Secondo la circolare, pur essendo il co.co.co. ricondotto dalla legge ad una tipologia di lavoro autonomo, dovevano considerarsi stabilizzabili i collaboratori solo nei casi in cui si era verificato un “utilizzo improprio” del modello di lavoro autonomo, “con una forte accentuazione degli elementi tipici della subordinazione”, desunto dal requisito del triennio di attività lavorativa. Tale interpretazione è dubbiosa, dal momento che considera il coordinamento della prestazione come violazione automatica delle regole alla base della distinzione tra lavoro subordinato ed autonomo, affermazione non ricavabile dall’art. 7 del d. lgs. n. 165/2001, che anzi attribuisce al lavoro coordinato una propria identità.<sup>77</sup>

In questo modo, il Dipartimento della Funzione Pubblica è giunto ad un’esplicita ammissione relativa al fatto che le collaborazioni negli enti pubblici hanno spesso i tratti identificativi di un rapporto di lavoro subordinato, avvicinandosi alle collaborazioni etero – organizzate, non utilizzabili nel pubblico impiego<sup>78</sup>, rispetto alle quali la stabilizzazione si porrebbe come una sorta di sanatoria, evitando azioni giudiziali da parte dei lavoratori.

Si deve tuttavia notare come la disciplina degli anni 2006 – 2007 non accennasse all’utilizzo improprio delle collaborazioni, né il protrarsi per almeno un triennio del rapporto lavorativo (anche in maniera frazionata) poteva considerarsi di per sé sinonimo di gestione scorretta, giacché l’art. 7, c. 6, T.U.P.I. parla, da un lato, di prestazione temporanea e, dall’altro, di durata predeterminata, senza fissare un limite massimo d’impiego.

Sempre secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, con direttiva 30 aprile 2007, n. 7, e circolare n. 5 del 18 aprile 2008, i co.co.co. avrebbero potuto ottenere solamente un riconoscimento per gli anni di servizio prestati, attraverso un punteggio attribuibile nei concorsi

---

<sup>77</sup> Prima che il d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75 cancellasse dall’art. 7 del T. U. P. I. il riferimento al carattere coordinato e continuativo delle collaborazioni.

<sup>78</sup> Pasqualetto E., *Reclutamento e stabilizzabilità dei lavoratori impiegati con contratti flessibili: somministrazione di lavoro e collaborazioni coordinate e continuative a confronto*, in *Il reclutamento nella P.A.*, Cedam, 2022.

pubblici a discrezione dell'amministrazione, in quanto l'art. 3 della l. 244/2007 non mirava ad un'equiparazione tra servizio prestato con contratto a tempo determinato e quello prestato con contratto di co.co.co., ragion per cui in ogni caso non si sarebbero potuti includere tali lavoratori nei piani di stabilizzazione.

È probabilmente stata coniata dalla Ragioneria Generale dello Stato<sup>79</sup>, la nuova locuzione "*pre – stabilizzazione*", riferita alla difficoltosa procedura riservata ai collaboratori: per primo il passaggio attraverso una procedura selettiva volta all'assunzione a tempo determinato, e poi l'accesso alle procedure di stabilizzazione.

In seguito, si è riscritta la norma prevedendo la possibilità per i collaboratori di accedere alla procedura di stabilizzazione, se in possesso dei requisiti previsti alla l. n. 296/2006, ossia un triennio prestato come lavoratori a termine, previo superamento delle relative prove selettive. Dunque, l'assunzione a tempo indeterminato dei collaboratori sarebbe avvenuta secondo le regole dell'art. 3, c. 106, l. 244/2007: partecipando a concorsi in cui l'amministrazione poteva riconoscere, attraverso l'attribuzione di un punteggio, il servizio prestato tramite contratto di co.co.co, con l'effetto di estromettere i collaboratori dalle procedure di stabilizzazione e, anzi, condannarli ad un ulteriore periodo di precariato con esito incerto.

La giurisprudenza ha aderito alla posizione assunta dal Dipartimento della Funzione Pubblica, identificando la logica della "*pre – stabilizzazione*" nell'esigenza di evitare una situazione di privilegio dei collaboratori rispetto ai lavoratori a tempo determinato,<sup>80</sup> ma in tal modo non si applicherebbe quanto previsto dall'art. 1, c. 519, l. n. 296/2006 sui piani di stabilizzazione, e la

---

<sup>79</sup> Vedi nota prot. n. 39038 del 7 aprile 2008.

<sup>80</sup> Così Tar Puglia, Sez. Lecce n. 1263 del 22 maggio 2009 e Tar Basilicata, sent. n. 163 del 6 aprile 2012, affermando che: "L'art. 94, l. 244/2007 (...), non consente ai lavoratori con contratti di collaborazione coordinata e continuativa di poter beneficiare di una corsia preferenziale e più agevole di accesso ai ruoli della pubblica amministrazione, rispetto ai lavoratori titolari di contratti a tempo determinato, che hanno conseguito tali contratti previo superamento di procedure selettive, sicché anche per gli aspiranti alla stabilizzazione che siano stati utilizzati con contratti di co.co.co. l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione passa necessariamente attraverso il preventivo superamento delle procedure selettive per il reclutamento del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, per le quali godono di una riserva percentuale di posti".

normativa sarebbe illogica se prevedesse soltanto la possibilità per i collaboratori, in possesso dei requisiti richiesti, di partecipare al concorso per selezionare personale a tempo determinato. Dopo i tentativi avvenuti negli anni 2006 – 2007 il legislatore è intervenuto nuovamente, in particolare con la legge finanziaria 2013<sup>81</sup>, modificando l'art. 35 d. lgs. n. 165/2001 ed introducendo il c. 3-*bis*. Tale norma, per quanto riguarda i co.co.co. con almeno tre anni di collaborazione nell'amministrazione, prevede la sola valorizzazione dell'esperienza maturata tramite l'attribuzione di un punteggio.

Se in questa disposizione è offerta l'opportunità ai collaboratori di partecipare ai concorsi usufruendo di un punteggio attribuito in base all'esperienza, nella disciplina transitoria dell'art. 4, c. 6, d. l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito in l. 30 ottobre 2013, n. 125, tale categoria di lavoratori non è stata contemplata: fino al 31 dicembre 2016, è stata prevista la possibilità per le amministrazioni di bandire concorsi riservati a coloro che fossero in possesso dei requisiti previsti dalle leggi finanziarie per il 2007 e 2008 (ossia almeno tre anni anche non continuativi di lavoro, se assunti con procedure selettive), ovvero a coloro che avessero almeno tre anni di servizio con contratto a termine, nel quinquennio precedente.

In tale disciplina transitoria, una disposizione significativa è il c. 6-*quater*, applicabile agli enti locali, dove l'utilizzo dei contratti di co.co.co. è stato più diffuso: il legislatore ha previsto che i collaboratori già assunti con contratto a termine a seguito di procedure concorsuali riservate per almeno il 60% dei posti a questi lavoratori secondo la l. 296/2006 possano essere immessi in ruolo di personale dell'ente locale "a domanda".<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> L. 24 dicembre 2012, n. 228.

<sup>82</sup> Si tratta di una quota limitata di collaboratori, passati attraverso il contratto a tempo determinato, mentre per gli altri non è prevista nessuna disposizione. Tale immissione in ruolo di personale "a domanda" ha portato a questioni in merito alla sua incostituzionalità, sia nei confronti dell'art. 97 Cost. sul dovere di imparzialità della P.A., sia nei confronti dell'art. 51, c. 2 Cost. sul diritto per i cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizione di uguaglianza.

A seguito della “riforma Madia”, si può segnalare come la normativa attuativa, ossia l’art. 20, d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75, abbia, da una parte, scelto di escludere quasi completamente dalle procedure di stabilizzazione i lavoratori impiegati con contratti diversi da quello a termine, altre volte invece, abbia utilizzato la formula “contratti flessibili”, ammettendo un’interpretazione estensiva, con riferimento alle categorie di lavoratori interessate.

L’art. 20<sup>83</sup> prevede due canali di stabilizzazione, senza però menzionare la parola “stabilizzazione”, forse per non voler ammettere di effettuare una forma di sanatoria rispetto alle irregolarità commesse dalla P.A. e preferendo utilizzare il riferimento al “precariato”, cioè al problema da risolvere piuttosto che allo strumento risolutivo del problema.

Il primo canale è l’assunzione diretta, senza una procedura concorsuale, ma solamente previa verifica dei requisiti richiesti<sup>84</sup>, i quali pongono un *focus* sul contratto a termine, salvo l’ultimo requisito che sembra essere più vago, parlando generalmente di “anni di servizio”.

A proposito, la circolare del Ministero per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione n. 3 del 23 novembre 2017 ha compreso nel computo degli anni di servizio anche quelli maturati in forza di altri contratti di lavoro flessibili, purché le attività svolte siano riconducibili alla medesima area professionale nella quale dovrebbe avvenire l’inquadramento in ruolo.

Anche parte della giurisprudenza è stata concorde con tale interpretazione: ad esempio il Tribunale di Napoli, con ordinanza del 5 luglio 2019, n. 16958, in un caso di lavoro somministrato e il TAR Lazio, sez. III – Roma, con riferimento a un rapporto di collaborazione in virtù di un assegno di ricerca.

---

<sup>83</sup> Il c.d. “Decreto reclutamento”, d. l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in l. 6 agosto 2021, n. 113, ha portato al 31 dicembre 2022 il termine entro il quale le amministrazioni possono attivare i due canali di stabilizzazione previsti all’art. 20. Per quanto riguarda il primo canale, il d. l. 30 dicembre 2021, n. 228, convertito in l. 25 febbraio 2022 ha ulteriormente prorogato il termine al 31 dicembre 2023.

<sup>84</sup> *a)* risultare in servizio successivamente al 28 agosto 2015 con contratti a termine presso la P.A. che procede all’assunzione, *b)* essere stato reclutato a termine, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali, anche se espletate presso enti diversi da quello che procede all’assunzione, *c)* aver maturato, al 31 dicembre 2022, almeno tre anni di servizio (anche non continuativi) negli ultimi otto anni, alle dipendenze dell’ente che assume.

Tale lettura è però stata respinta dalla VI Sezione del Consiglio di Stato con sentenza 15 luglio 2019, n. 4973, che ha affermato come i due canali dell'art. 20 debbano tenersi distinti, riservando il canale di assunzione diretta ai soli lavoratori a termine.

A prescindere dalle varie opinioni, resterebbe comunque difficile estendere il percorso di stabilizzazione tramite assunzione diretta a coloro che hanno lavorato per la P.A. in una prima fase come co.co.co. e successivamente come lavoratori a termine.

Quanto detto è rinforzato dalla stessa legislazione, che fa riferimento ad “anni di servizio svolto alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione”, escludendo in questo modo quei contratti flessibili che non sfociano in un rapporto di lavoro subordinato con la P.A., e a “procedure concorsuali”, che non sono previste per i co.co.co.

Per quanto riguarda il secondo canale di stabilizzazione, l'art. 20 menziona le procedure concorsuali con riserva del massimo 50% dei posti per i lavoratori flessibili.

I requisiti richiesti per poter usufruire di tale accesso sono due: il primo assomiglia a quello richiesto per l'assunzione diretta, ma con la differenza che in questo caso non viene menzionato il rapporto di dipendenza con la P.A., facendo riferimento in generale ai “contratti flessibili”, ed è richiesta la “maturazione alla data del 31 dicembre 2022, di almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso”.

La formulazione di tale norma apre un barlume di speranza per la stabilizzabilità anche dei collaboratori coordinati e continuativi<sup>85</sup>, speranza rafforzata dalla giurisprudenza che in alcune occasioni ha provveduto all'immissione a tempo indeterminato dei collaboratori tramite una

---

<sup>85</sup> In tema, Avondola A., *Via libera del Tar alle stabilizzazioni “no limits”*, in Labor, 4/2019, secondo cui il decreto Madia “tenta un recupero di tutto il personale precario in servizio, ampliando la platea degli interessati alla stabilizzazione, coinvolgendo anche i lavoratori assunti con contratti flessibili”, e Riccio A., in *Le procedure di stabilizzazione dell'art. 20, d. lgs. n. 75 del 2017, alla luce dell'interpretazione giudiziale*, in ADL, 2/2022, ritiene che l'espressione “lavoro flessibile” includa tutte le tipologie utilizzabili dalla P.A., in quanto se avesse voluto escludere una determinata categoria, lo avrebbe fatto esplicitamente come in altre occasioni.

“scorciatoia”: un caso da menzionare riguarda la Corte d’Appello di Roma, Sezione lavoro, con sent. 4 giugno 2019, n. 1868, ha consentito il computo, nell’anzianità di servizio richiesta ai lavoratori a termine, dei periodi svolti con contratto di collaborazione poco genuino, ossia gestito dalla P.A. come fosse lavoro subordinato.<sup>86</sup>

In conclusione, si può accennare a come la giurisprudenza si sia dibattuta anche su un ulteriore tema, attinente alla giurisdizione in materia. L’opinione prevalente riconduce alla competenza del giudice amministrativo le controversie attinenti al mancato rispetto della procedura concorsuale volta alla stabilizzazione<sup>87</sup>, mentre è di competenza del giudice ordinario la controversia in merito alle condizioni richieste per accedere alla stabilizzazione.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Secondo la Corte: “La continuità della prestazione, l’osservanza di un orario di lavoro, il pagamento a cadenze fisse di una retribuzione prestabilita (...), il coordinamento e l’assenza in capo al lavoratore di una sia pur minima struttura imprenditoriale depongono univocamente per il carattere subordinato del rapporto di lavoro intercorso tra l’ente e gli appellanti”.

<sup>87</sup> Vedi Cass., Sez. un., 13 dicembre 2017, n. 29915.

<sup>88</sup> Vedi Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 2016, n. 4273.



## CAPITOLO III

# LA TUTELA PREVIDENZIALE PER I COLLABORATORI E LA DISCIPLINA SANZIONATORIA PER L'ILLEGITTIMO UTILIZZO DEI CONTRATTI DI CO.CO.CO.

### **1. L'iscrizione alla Gestione separata INPS e la tutela INAIL del lavoratore parasubordinato.**

Con l. 8 agosto 1995, n. 335, art. 2, c. 26, è stata disposta l'iscrizione presso la Gestione separata dell'INPS (identificata come “un fondo pensionistico finanziato con i contributi previdenziali obbligatori dei lavoratori assicurati”) dei collaboratori coordinati e continuativi e di altre figure professionali previste dalla legge, con la finalità di estendere a tali soggetti anche l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.

Le tutele per i lavoratori iscritti alla Gestione separata sono state successivamente ampliate grazie all'art. 80, c. 12, l. 23 dicembre 2000, n. 388 che ha esteso a tali lavoratori la tutela relativa alla maternità e agli assegni al nucleo familiare in possesso di determinati requisiti e nelle medesime modalità previste per i lavoratori dipendenti e, dal 1998, anche l'indennità di paternità.

La circolare INPS n. 16 del 24 gennaio 2001 ha previsto l'obbligo per i committenti di provvedere ad un'unica denuncia annuale, da presentarsi entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello in cui si è svolta la collaborazione, tramite i modelli predisposti dall'ente e contenente i dati personali del committente, i versamenti effettuati durante l'anno, nonché i dati personali del collaboratore e i contributi a lui dovuti.

La revisione del trattamento fiscale delle collaborazioni coordinate e continuative è avvenuta con l'art. 34, l. 21 novembre 2000, il quale ha previsto che: "L'obbligo contributivo di iscrizione alla Gestione separata, ai sensi dell'art. 2, c. 26, l. 335/1995, va verificato alla luce dell'art. 50, c. 1, lett. c) *bis*, D. P. R. n. 917/1986, cui fa riferimento il citato c. 26".

L'ambito soggettivo di applicazione è stato chiarito nel tempo e sul tema è intervenuta anche la Corte di Cassazione<sup>89</sup> e più recentemente, con sent. 22 aprile 2022, n. 104, la Corte costituzionale<sup>90</sup>, la quale fa riferimento alla nascita di una nuova Gestione separata con cui si è inteso estendere a nuove categorie di soggetti la copertura assicurativa nell'ambito della c.d. "Politica di universalizzazione delle tutele", al fine di realizzare "una sorta di positiva eterogenesi dei fini rispetto all'originaria mera finalità di cassa attraverso un'opera di costante ampliamento delle categorie di lavoratori tenute a detta iscrizione"<sup>91</sup>. Infatti, l'obbligo assicurativo è stato esteso a varie categorie di lavoratori, tra cui quasi tutti i lavoratori autonomi e i lavoratori parasubordinati.

I collaboratori sono inoltre assoggettati all'obbligo assicurativo INAIL qualora svolgano una delle attività definite dall'art. 1, D. P. R. 30 giugno 1965, n. 1124<sup>92</sup>, come disposto dall'art. 5, d. lgs. 23 febbraio 2000, il quale prevede un premio da corrispondere, distinto in ordinario, sulla

---

<sup>89</sup> Vedi ad es. sent. 14 dicembre 2018, n. 32508.

<sup>90</sup> Le questioni di legittimità sollevate si riferivano all'art. 2, c. 26, l. n. 335/1995 e, in via subordinata, all'art. 18, c. 12, d. l. 6 luglio 2011, n. 98. In particolare, il tema verteva sull'obbligo di iscrizione alla Gestione separata a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di Previdenza Forense per mancato raggiungimento del volume d'affari, anche prima dell'entrata in vigore dell'art. 18, c. 12, d. l. 6 luglio 2011, n. 98. È stato ritenuto illegittimo nella parte in cui non prevedeva per tali avvocati l'esonero dal pagamento delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione relativamente al periodo anteriore all'entrata in vigore della norma.

<sup>91</sup> Pagani M. B., *Collaborazioni coordinate e continuative e pubbliche amministrazioni: obblighi e mutamenti della disciplina*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3/2022.

<sup>92</sup> Il c.d. "Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali". L'art. 2 cita: "L'assicurazione comprende tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni" incluso l'infortunio in itinere e le malattie professionali indicate nelle tabelle, anche se la tutela non si limita ai soli rischi individuati in tale tabelle, venendo riconosciuta anche per il mobbing.

base dell'ammontare delle retribuzioni assoggettate ad un tasso, o speciale, nei casi in cui non sia possibile la determinazione del premio nella forma ordinaria.

La circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4/2004 dispone che il committente è tenuto alla denuncia di esercizio, contenente tutti gli elementi utili ai fini della valutazione del rischio, oltre che le informazioni inerenti ai collaboratori impiegati, ai compensi erogati e alla durata della collaborazione.

È altresì prevista l'erogazione di prestazioni, da parte dell'INAIL, di natura sanitaria o economica, come ad esempio l'indennità giornaliera per l'inabilità temporanea.

Si deve ricordare inoltre come i contributi previdenziali e i premi assicurativi siano a carico per 2/3 del committente e per 1/3 del lavoratore.

Al centro di un dibattito interpretativo sia giurisprudenziale che legislativo è stato “il principio di automaticità delle prestazioni”, ex art. 2116, c. 1, c.c., che sancisce come le prestazioni previdenziali e assistenziali obbligatorie siano dovute al prestatore di lavoro anche quando il datore di lavoro non abbia provveduto al versamento regolare dei contributi alle istituzioni interessate, salvo diverse disposizioni. Tale principio, a seguito di un lungo percorso legislativo<sup>93</sup>, è stato esteso anche ai collaboratori coordinati e continuativi iscritti alla Gestione separata INPS in forza dell'assimilazione fiscale dei redditi di tale categoria a quelli da lavoro dipendente, operata con l'art. 34, l. 21 novembre 2000, n. 342 che ha aggiunto all'art. 47 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917<sup>94</sup>, la lett. c) *bis*.

Questa novità, come ricordato dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4/2004, non incide sulla qualificazione giuridica del rapporto e comporta, da un lato

---

<sup>93</sup> Si ricorda l'art. 13, c. 1, d. lgs. 15 giugno 2015, n. 80, che ha inserito nel d. lgs. 26 marzo 2001, n. 151 l'art. 64-*ter* in merito all'automaticità delle prestazioni per i lavoratori e le lavoratrici iscritti alla Gestione separata con riferimento all'indennità di maternità, e dell'art. 2, c. 1, d. lgs. n. 80/2015.

<sup>94</sup> Il c.d. “Testo Unico Imposte sui Redditi”. Oggi, a seguito del d. lgs. 12 dicembre 2003, n. 344, la disciplina dei redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente è riscontrabile nell'art. 50 del Testo Unico Imposte sui Redditi.

l'abbandono della ritenuta fissa del 20% a titolo d'acconto dell'IRPEF e, dall'altro, il calcolo, nel momento del pagamento del compenso, di una ritenuta sulla base di aliquote progressive per scaglioni di reddito (contenute nell'art. 11 del Testo Unico Imposte sui Redditi).

L'estensione del principio di cui all'art. 2116, c. 1, c.c. ai co.co.co., è stata condivisa da parte della dottrina e della giurisprudenza, sostenendo come il mancato riconoscimento del principio nominato porterebbe alla violazione degli art. 3 e 38 della Cost.

Altri invece ritengono applicabile la tutela dell'art. 2116, c. 2, c.c., il quale prevede la responsabilità per danno in capo all'imprenditore per il versamento diretto dell'intero contributo da parte del lavoratore. Recentemente la Corte di Cassazione<sup>95</sup> sembra appoggiare quest'ultima teoria, escludendo l'applicabilità del principio in questione ai collaboratori, poiché personalmente obbligati alla contribuzione, in quanto l'obbligo di versamento contributivo a carico del committente è volto semplicemente a semplificare la riscossione, senza mutare il soggetto passivo che rimane il collaboratore.

Il dibattito sul tema rimane ancora aperto, in quanto questa soluzione appare in contrasto con il sistema protettivo presente oggi per il collaboratore e con il "diritto alla giusta posizione contributiva", di cui il principio di automaticità delle prestazioni è una garanzia.

## **2. La sentenza della Corte di Cassazione, sez. lav. 9 luglio 2021, n. 19586.**

Dopo aver illustrato le regole fondamentali in materia di tutela previdenziale ed assistenziale del collaboratore, si ritiene interessante riportare un caso concreto in cui questi temi sono stati affrontati, vicenda che ha portato alla sentenza della Corte di Cassazione, sez. lav. 9 luglio 2021, n. 19586.

---

<sup>95</sup> Vedi Cass. Sez. lav. 30 aprile 2021, n. 11430.

Il caso in esame sorge in seguito alla contestazione, con verbale congiunto di INPS e INAIL, del mancato versamento dei contributi alla Gestione separata INPS e dei premi assicurativi INAIL per numerosi collaboratori impiegati nel Comune di Omegna, il quale si era rivolto al giudice al fine di ottenere l'accertamento negativo dei crediti, sostenendo si trattava di prestazioni di natura occasionale e non di collaborazioni coordinate e continuative, come invece sostenuto dall'Istituto previdenziale.

Il giudice di primo grado, il Tribunale di Torino, ha accolto il ricorso del Comune, in forza di due argomentazioni a favore della posizione dell'ente. In primo luogo per il Tribunale difettavano i requisiti *ex art. 409 c.p.c.*, identificatori della natura coordinata e continuativa della prestazione e, in secondo luogo, non era applicabile a tale caso l'art. 44, d. l. 30 settembre 2003, n. 269 (convertito in l. 24 novembre 2003 n. 326) sia per ragioni temporali, sia per l'impossibilità di provare l'effettiva percezione di compensi in misura superiore alla soglia di legge<sup>96</sup>, nonché per esclusione dall'obbligo assicurativo dei rapporti di lavoro autonomo occasionali di cui all'art. 5, d. lgs. 23 febbraio 2000, n. 38.

La Corte d'Appello di Torino<sup>97</sup>, in riforma della pronuncia di primo grado, ha condannato il Comune di Omegna al pagamento dei contributi e premi omessi, sostenendo come il corretto riferimento normativo per verificare la sussistenza dell'obbligo contributivo ed assicurativo non fosse l'art. 409 c.p.c., ma dovesse essere fatta una distinzione tra lavoro autonomo occasionale *ex art. 2222 cod. civ.* e collaborazione autonoma sulla base delle caratteristiche individuate dall'art. 50, c. 1, lett. *c) bis*, D. P. R. 22 dicembre 1986, n. 917<sup>98</sup>, desumibili dal materiale

---

<sup>96</sup> L'art. 44 prevedeva, a decorrere dal 1° gennaio 2004, l'iscrizione alla Gestione separata per i soggetti lavoratori autonomi occasionali con reddito annuo superiore a 5.000 euro.

<sup>97</sup> Con pronuncia n. 1349/2013.

<sup>98</sup> Tali caratteristiche sono: la durata del rapporto, l'assenza di organizzazione autonoma in capo al collaboratore, l'uso di materiale di proprietà del committente, percezione a cadenza periodica di un compenso predeterminato.

istruttorio, allargando in questo modo la sfera dei soggetti per cui non erano stati adempiuti gli obblighi contributivi ed assicurativi anche ad alcuni lavoratori non menzionati nel verbale.

In seguito, il Comune di Omegna è ricorso in Cassazione, eccependo tre motivi.

Il primo e il secondo, inerenti “alla violazione o falsa applicazione di norme di diritto”<sup>99</sup>, per la non considerazione dei limiti d’orario e di compenso stabiliti all’art. 61, d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e per mancato rispetto dell’art. 2, c. 26, l. 8 agosto 1995, n. 335, e art. 5, d. lgs. n. 38/2000, sono stati tuttavia ritenuti infondati. Il terzo motivo, concernente la violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato *ex art. 112 c.p.c.*, è stato invece accolto in quanto la Corte d’Appello si era pronunciata anche con riferimento a soggetti non ricompresi nel verbale di INPS e INAIL e quindi *ultra petita*.

La sentenza è stata quindi cassata in relazione al motivo accolto e la Corte di Cassazione ha poi rinviato la causa alla Corte d’Appello di Torino in diversa composizione, anche ai fini del regolamento delle spese del giudizio di legittimità, sancendo come l’obbligo contributivo di iscrizione alla Gestione separata per i collaboratori coordinati e continuativi delle pubbliche amministrazioni<sup>100</sup> vada valutato con riferimento all’art. 50, c. 1, lett. *c) bis*, D.P.R. n. 917/1986, che prevede ai fini fiscali: “L’assimilazione ai redditi da lavoro dipendente di quelli derivanti dallo svolgimento di rapporti di collaborazione con determinate caratteristiche, ossia la prestazione di attività in assenza di vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto, nell’ambito di un rapporto unitario e continuativo, senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita”.

La questione implicata nella vicenda sulla quale la Corte di Cassazione si è espressa riguarda la riconducibilità del lavoro svolto nel Comune di Omegna da soggetti impiegati come

---

<sup>99</sup> Ai sensi dell’art. 360, c. 1, n. 3, c. p. c.

<sup>100</sup> Ai sensi dell’art. 2, c. 26, l. 335/1995.

collaboratori nella categoria delle prestazioni occasionali o delle collaborazioni coordinate e continuative, con conseguente dovere di provvedere al versamento dei contributi alla Gestione separata INPS e dei premi assicurativi all'INAIL.

La Corte di Cassazione ha confermato quanto sostenuto dalla Corte d'Appello di Torino, che riteneva esistente l'obbligo di versamento dei contributi a carico del Comune, alla luce delle caratteristiche dettate dell'art. 50, c. 1, lett. c) *bis*, D.P.R. n. 917/1986, e quindi riconducendo quei rapporti di lavoro alle collaborazioni coordinate e continuative.

### **3. Il divieto di utilizzo delle collaborazioni “etero-organizzate”**

L'art. 2, d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81<sup>101</sup>, oltre ad abrogare integralmente la disciplina del lavoro a progetto, ha esteso l'applicabilità della disciplina del rapporto di lavoro subordinato nel settore privato, dal 1° gennaio 2016, anche “ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro”.

Tale previsione ha introdotto inizialmente una tipologia di collaborazioni c.d. “etero-organizzate”, che si contraddistinguevano per tre caratteristiche: la prima era il carattere esclusivamente personale della prestazione per cui il collaboratore non poteva avvalersi di cooperatori neanche in forma minima.

Questo primo requisito è stato tuttavia modificato con l'emanazione del d. l. 3 settembre 2019 n. 101, convertito in l. 2 novembre 2019, n. 128, che ha modificato l'art. 2, prevedendo che la collaborazione etero-organizzata non deve essere "esclusivamente personale", ma è sufficiente

---

<sup>101</sup> Il c.d. “*Jobs Act*”.

che sia "prevalentemente personale". Inoltre, tra le modalità di esecuzione della prestazione vengono incluse anche quelle realizzate tramite piattaforma digitale.

Il secondo requisito è dato dal carattere continuativo della prestazione di lavoro, che si differenzia dalla continuità della prestazione d'opera *ex art. 409 c.p.c.*, attribuendo, secondo il prof. Santoro Passarelli<sup>102</sup>, centralità al lavoro piuttosto che al risultato da raggiungere.

L'ultima caratteristica rilevante è l'etero-organizzazione, in relazione alla quale la norma prevedeva che: "Le modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro". L'inciso "anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro" è stato eliminato a seguito della l. n. 128/2019, per cui rimane il solo riferimento alle modalità di esecuzione della prestazione organizzate dal committente.

Una prima lettura dell'art. 2 porta a ritenere che la norma si limiti solamente a specificare alcuni degli indici di subordinazione nell'ambito di un dibattito tra un orientamento giurisprudenziale più rigoroso e uno più "morbido", che si accontenta della presenza di alcuni soltanto degli indici idonei a identificare un rapporto di lavoro subordinato.<sup>103</sup>

Confrontando l'art. 2094 c.c., che definisce il lavoratore subordinato, con l'art. 2 d. lgs. n. 81/2015, emerge come vi sia una forte somiglianza tra le due definizioni: il lavoro come oggetto (e non il compimento di un'opera o servizio), la continuità nell'esecuzione della prestazione, oltre ad una certa affinità tra il potere direttivo tipico della subordinazione e il potere del committente *ex art. 2*. Da questo punto di vista, secondo altra parte della dottrina, l'etero-organizzazione "è un modo di essere della subordinazione"<sup>104</sup>, ma per il prof. Santoro

---

<sup>102</sup> Santoro Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409 n. 3 c.p.c.*, in Biblioteca '20 Maggio' – 2/2015.

<sup>103</sup> Pisani C., *Le collaborazioni coordinate e continuative a rischio estinzione*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, n. 1, 2018.

<sup>104</sup> Così Treu T., *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali, 2015, p. 155 ss, secondo cui vi sarebbe un "allargamento della nozione di subordinazione".



Passarelli<sup>105</sup> la tesi da seguire è quella che attribuisce all'art. 2 la positivizzazione di alcuni indici di qualificazione del rapporto di lavoro subordinato, riconducendo al nucleo della subordinazione anche l'etero-direzione e quindi estendendo le tutele del rapporto di lavoro subordinato a rapporti che non sono riconducibili a tale categoria.

Un altro dibattito ha interessato il rapporto che sussiste tra le collaborazioni coordinate e continuative e le collaborazioni etero-organizzate: una tesi convincente è sostenuta dal prof. Pallini<sup>106</sup>, che ritiene come queste due tipologie non si pongano in un rapporto di estraneità, bensì di continenza, sostenendo come la definizione di “collaborazione coordinata e continuativa” sia più estesa e ricomprenda al suo interno quella di etero-organizzazione, in un rapporto di *species a genus*. Sempre secondo questo orientamento, l'etero-organizzazione comporta che il collaboratore è tenuto a rispettare i vincoli posti dal committente con riferimento alle modalità d'adempimento della prestazione, e quando tali vincoli incidono sulle modalità spazio-temporali della prestazione, ecco che il coordinamento *ex art. 409 c.p.c.* appare nella forma dell'etero-organizzazione. Quindi, al committente che conferisce ad un lavoratore un incarico di collaborazione etero-organizzata è attribuito un potere solo quantitativamente diverso rispetto al coordinamento, essendo più intensi i vincoli che il committente pone al collaboratore.

Questa tesi non è condivisa dal prof. Perulli<sup>107</sup>, che sostiene come non si possa parlare di “continenza” relativamente a due fattispecie così differenti, in cui da una parte vi è il potere di etero-organizzazione del committente e dall'altra l'autonomia del collaboratore nel rispetto del

---

<sup>105</sup> Santoro Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409 n. 3 c.p.c.*, in Biblioteca '20 Maggio' – 2/2015.

<sup>106</sup> Pallini M., *Dalla eterodirezione alla etero-organizzazione: una nuova nozione di subordinazione*, in Riv. Giur. Lav., 2016.; *Il lavoro parasubordinato e autonomo*, in La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia), a cura di Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Giappichelli, 2018.

<sup>107</sup> Così Perulli A., *I rapporti di collaborazione*, in Il lavoro pubblico, a cura di Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A., Giuffré, 2019.

coordinamento bilaterale contrattato. Questa lettura è sostenuta anche dal prof. Voza<sup>108</sup> secondo cui: “Le collaborazioni etero-organizzate non sono riconducibili alle collaborazioni coordinate, in quanto non assoggettate al vincolo negoziale di coordinamento, bensì al potere unilaterale di organizzazione da parte del committente”.

Questa impostazione è stata condivisa dalla Corte d’Appello di Torino con sent. 4 febbraio 2019, n. 26, nel caso che ha interessato i ciclo-fattorini di Foodora, stabilendo che essi non sono lavoratori subordinati, ma collaboratori etero-organizzati dal committente ai sensi dell’art. 2, d. lgs. n. 81/2015, poiché la subordinazione richiede l’esercizio del potere direttivo, gerarchico e disciplinare, mentre il lavoro etero-organizzato richiede l’integrazione del collaboratore nell’organizzazione produttiva, dacché il committente impone le modalità d’esecuzione della prestazione. La Corte considera le collaborazioni etero-organizzate come un “terzo genere”, collocabile tra subordinazione e collaborazione coordinata e continuativa, ribadendo come il riconoscimento di una collaborazione *ex art. 2* non comporti la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato, ma rimanga un rapporto di natura autonoma, al quale si estendono tuttavia per volontà di legge le tutele proprie del lavoro subordinato.

Per quanto riguarda il pubblico impiego, l’art. 2, c. 4, d. lgs. n. 81/2015 sancisce, da un lato, l’inapplicabilità alla P.A. della disposizione che estende la disciplina del rapporto di lavoro subordinato alle collaborazioni etero-organizzate “fino al completo riordino della disciplina dell’utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni” e, dall’altro, vieta, a partire dal 1° gennaio 2017<sup>109</sup>, la stipula dei contratti di collaborazione etero-organizzata da parte della Pubblica Amministrazione.

---

<sup>108</sup> Voza R., *La modifica dell’art. 409, n. 3, c.p.c., nel disegno di legge sul lavoro autonomo*, in Biblioteca “20 Maggio”, 1/2017.

<sup>109</sup> Termine differito al 1° gennaio 2018 dal d. l. 30 dicembre 2016, n. 244, art. 1, c. 8 (c.d. “Decreto Mille proroghe 2017”) e dalla l. 11 dicembre 2016, n. 232. Successivamente il d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75, modificato dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205, ha disposto che il divieto si applichi a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Al fine di armonizzare la normativa con quella del T.U.P.I., tale divieto è stato recepito nell'art. 7 del d. lgs. n. 165/2001, modificato dall'art. 5, c. 1, lett. a) del d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che ha introdotto il c. 5-*bis*: “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.”

La norma scritta per il pubblico impiego non recepisce le modifiche avvenute nel settore privato, che hanno inciso sul carattere personale della prestazione e sull'organizzazione da parte del committente dei tempi e luogo di lavoro, ma riprende la definizione originaria di collaborazione etero-organizzata, creando delicati problemi interpretativi.

La previsione di non applicabilità nel pubblico impiego della conseguenza delle violazioni, ossia l'applicazione delle regole sul lavoro subordinato, trova ragion d'essere nel fatto che, altrimenti, si verificherebbe l'instaurazione di rapporti di lavoro nella P.A. in elusione del principio costituzionale che condiziona l'accesso nel pubblico impiego al superamento di un concorso pubblico.<sup>110</sup>

Il d. lgs. n. 75/2017 ha apportato anche alcune modifiche al c. 6, art. 7, d. lgs. 165/2001, stabilendo come possano essere conferiti dalle pubbliche amministrazioni “esclusivamente” incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo e, contemporaneamente, ha soppresso il riferimento alla natura occasionale o coordinata e continuativa dell'incarico.

Questo cambiamento ha portato dottrina e giurisprudenza a chiedersi, come già accennato in precedenza, se il legislatore abbia voluto comprendere nel divieto di utilizzo per la P.A. sia le collaborazioni etero-organizzate, che le collaborazioni coordinate e continuative.

---

<sup>110</sup> Lanotte M., *Il lavoro autonomo e occasionale* (a cura di), Milano, Giuffrè, 2018.

L'opinione prevalente ha portato a riconoscere il solo divieto di utilizzo delle collaborazioni etero-organizzate, confermato anche dalla circolare n. 3 del 23 novembre 2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica, che specifica: "E' consentito per le pubbliche amministrazioni stipulare, nell'ambito degli incarichi consentiti, contratti di collaborazione che non abbiano le caratteristiche di etero-organizzazione vietate dall'art. 7, c. 5-bis, d.lgs. n. 165/2001, purché rispettino i requisiti dell'art. 7, c. 6 del medesimo decreto legislativo".

Il c. 5-bis dell'art. 7 stabilisce, inoltre, che i contratti di collaborazione etero-organizzata stipulati dalla P.A. sono nulli, fermo restando che la disposizione di cui all'art. 2, d. lgs. n. 81/2015 non si applica quanto alla sanzione, determinando responsabilità erariale e dirigenziale. Infine, occorre precisare che esistono dei casi in cui è possibile derogare al divieto di cui all'art. 7, c. 5-bis, in riferimento al personale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli Istituti zooprofilattici sperimentali, allo scopo di garantire la continuità delle attività di ricerca. Tali enti godono di una disciplina specifica, contenuta nell'art. 1, c. 410, l. 11 dicembre 2016, n. 232, che consente loro, anche a titolo di collaborazione etero-organizzata, di continuare a servirsi del personale di ricerca impiegato con contratti flessibili al 31 dicembre 2016. Tale norma è rimasta in vigore ed è stata coordinata con l'art. 22, c. 10, d. lgs. n. 75/2017.

#### **4. Le conseguenze sanzionatorie per la violazione delle regole sulle co.co.co. nel pubblico impiego**

Nel pubblico impiego è l'art. 36 del d. lgs. n. 165/2001, in quanto implicitamente richiamato dall'art. 7 con la frase: "Fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato", ad occuparsi delle conseguenze sanzionatorie in caso di violazione delle regole sul contratto di co.co.co.

L'illegittimità di un incarico di collaborazione può manifestarsi in varie forme: a seguito della violazione dei presupposti indicati all'art. 7, c. 6, d. lgs. n. 165/2001, come il mancato rispetto della procedura comparativa o del divieto di rinnovo, oppure quando la prestazione del collaboratore si riveli essere etero-organizzata o riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato.<sup>111</sup> I casi appena menzionati sono ricondotti al c. 5-*quater* e 5-*bis*, che individuano una serie di conseguenze verso il lavoratore e il dirigente.

Per quanto concerne il lavoratore, la fondamentale differenza con il settore privato è rinvenibile nell'impossibilità di conversione del contratto di lavoro flessibile nullo in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato<sup>112</sup>, divieto che evidentemente mira ad evitare che la violazione delle regole sui contratti flessibili possa incidere in maniera permanente nell'organizzazione della P.A. attraverso un incremento stabile nell'organico.<sup>113</sup>

Di conseguenza, il lavoratore avrà diritto ad una tutela meramente risarcitoria, che, nel caso in cui la prestazione si sostanzi in un rapporto di lavoro subordinato, verrà ricondotta attraverso l'art. 2126 c.c., al riconoscimento dello stesso trattamento retributivo e contributivo di un rapporto di lavoro regolare, per il periodo di lavoro effettivamente svolto.

Ciò è confermato dalla giurisprudenza<sup>114</sup>, che sancisce come non sia sufficiente, per invocare l'art. 2126 c.c., far leva sulla violazione del divieto *ex art. 7, c. 5-bis*, ma il lavoratore dovrà provare la sussistenza dell'etero-direzione *ex art. 2094 c.c.* nella modalità d'espletamento della collaborazione. Se invece il rapporto non può essere ricondotto al lavoro subordinato, il

---

<sup>111</sup> Recchia G. A., *Il lavoro autonomo e parasubordinato*, in A. Boscatti (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021.

<sup>112</sup> Cfr. Cass., Sez. lavoro, sent. n. 3384/17, la quale ribadisce che il tratto fondamentale che distingue il rapporto di pubblico impiego dal settore privato consiste nella mancata applicazione della sanzione della conversione in rapporto di lavoro subordinato; Tribunale Rovigo Sez. lav., 16 aprile 2019, n. 106.

<sup>113</sup> Pasqualetto E., *L'illegittimo utilizzo dei contratti non standard nel pubblico impiego privatizzato e le responsabilità del dirigente*, in Marina Brollo, Carlo Cester, Luigi Menghini (a cura di), "Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni", Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2016.

<sup>114</sup> Vedi Cass. sent. 24 marzo 2004, n. 5941, Cons. St., Sez. VI, 6 giugno 2008, n. 2718, Cons. St. Sez. V, 24 ottobre 2006, n. 6352, Cons. St. 30 agosto 2006, n. 5062.

collaboratore potrà preservare il proprio diritto al compenso e alla contribuzione previdenziale invocando l'art. 2041 c.c. per l'ingiustificato arricchimento dell'Amministrazione che beneficia della prestazione lavorativa.<sup>115</sup>

Negli altri casi il lavoratore avrà diritto al risarcimento del danno, non però in conseguenza della mancata conversione del rapporto che è esclusa dalla legge, ma per la perdita di “*chance*” di un'occupazione migliore, con onere della prova a suo carico *ex art.* 1223 c.c.<sup>116</sup>

È altresì necessario ricordare che il principio affermato dalla Corte di Cassazione, Sez. Unite, sent. n. 5072/2016, secondo cui: “Nell'ipotesi di abusiva reiterazione di contratti a termine, la misura risarcitoria prevista dall'art. 36, c. 5, d. lgs. n. 165/2001, va interpretata in conformità al canone di effettività della tutela affermato dalla Corte di Giustizia UE (ordinanza 12 dicembre 2013), sicché, può farsi riferimento alla fattispecie omogenea di cui all'art. 32, c. 5, della l. 4 novembre 2010, n. 183, quale danno presunto, con valenza sanzionatoria e qualificabile come “danno comunitario”, determinato tra un minimo ed un massimo, salva la prova del maggior pregiudizio sofferto”, può ritenersi applicabile ai rapporti di co.co.co. qualora essi siano stati svolti nella forma tipica del lavoro subordinato e qualora il dipendente, nel contestare la qualificazione autonoma del rapporto, allegghi anche l'abusiva reiterazione dei termini contrattuali.<sup>117</sup>

È noto come nella P.A. sia il dirigente a incarnare il ruolo di datore di lavoro, venendogli attribuiti dei poteri da parte della normativa, tra cui il potere di adottare le misure inerenti alla

---

<sup>115</sup> Cfr. Cass. Sez. Un., 28 aprile 2011, n. 9441; Cass. 8 maggio 2008, n. 11484; Cass. 29 marzo 2005, n. 6570.

<sup>116</sup> In dottrina Doronzo A., *Il lavoro parasubordinato e autonomo con le pubbliche amministrazioni*, in Aa.Vv., Lavoro pubblico, Milano, Giuffrè, 2018. In giurisprudenza Cass., Sez. Un., sent. 15 marzo 2016 n. 5072.

<sup>117</sup> Sul punto anche Cass., sent. 7 luglio 2022, n. 21614 e Cass. Civ., Sez. lav., 24 febbraio 2022, n. 6129 secondo cui: “Qualora la Pubblica Amministrazione faccia ricorso a successivi contratti formalmente qualificati di collaborazione coordinata e continuativa e il lavoratore ne allegghi l'illegittimità anche sotto il profilo del carattere abusivo della reiterazione del termine, il giudice è tenuto ad accertare se di fatto si sia instaurato un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato e a riconoscere al lavoratore, in assenza dei presupposti richiesti dalla legge per la reiterazione, il risarcimento del danno, alle condizioni e nei limiti necessari a conformare l'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea”.

gestione delle risorse umane e il potere di direzione e organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici, di cui all'art. 5, d. lgs. n. 165/2001.

Essendo stata esclusa l'applicabilità della sanzione più dissuasiva, ossia la conversione del contratto, si è cercata un'alternativa per il settore pubblico che portasse agli stessi effetti, arrivando a responsabilizzare personalmente i dirigenti che hanno autorizzato la stipula di collaborazioni non genuine, responsabilità che, secondo il d. lgs. n. 75/2017, è triplice: erariale, dirigenziale, sul piano retributivo.

L'amministrazione, in primo luogo, procederà a recuperare le somme pagate al lavoratore a titolo di risarcimento del danno dai dirigenti responsabili, purché essi abbiano agito in dolo o colpa grave, configurandosi così la responsabilità erariale del dirigente<sup>118</sup>.

La dottrina<sup>119</sup> riconduce tale conseguenza a casi "imperdonabili", escludendo in questo modo alcune ipotesi di colpa, ad esempio quando il dirigente sia a conoscenza della non ricorrenza di tutti i requisiti richiesti dalla legge per la stipula del contratto flessibile, ma vi proceda ugualmente perché costretto dal rischio di malfunzionamento dell'ufficio.

La responsabilità è altresì esclusa nel caso in cui il lavoratore dimostri l'assenza di una sua condotta colpevole ovvero quando non vi sia danno patrimoniale per la P.A.

A seguito della questione posta dalla dottrina in merito alla sussistenza del danno patrimoniale per la P.A. o, piuttosto, un vantaggio per essa nell'utilizzo di lavoratori a condizioni più agevoli

---

<sup>118</sup> Essa si configura quando il dipendente pubblico provoca un danno patrimoniale all'amministrazione. Secondo Tenore V., *La responsabilità amministrativo-contabile*, in Tenore V., Palamara L., Marzocchi Buratti B, in *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè, II ed., 2013, non vi è differenza strutturale tra la responsabilità erariale e quella civile, salvo per la posizione del lavoratore (che dev'essere dipendente pubblico), il soggetto danneggiato (che dev'essere un ente pubblico) e per il fatto che il danno dev'essere causato dal lavoratore nell'esercizio di pubbliche funzioni o in circostanze legate a tali funzioni.

<sup>119</sup> Carinci F., *La dirigenza nella seconda fase della privatizzazione: la legge delega n. 59/1997 e i decreti legislativi nn. 396/1997 ed 80/1998*, in F. Carinci, C. D'Orta (diretto da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali*. Commentario, Giuffrè, Milano, 1998.

rispetto al personale di ruolo, la Corte dei Conti<sup>120</sup> è intervenuta, riconducendo all'illegittimità dell'agire amministrativo l'automatico danno all'immagine della P.A.

Questa misura è stata criticata, in quanto accusata di avere una finalità punitiva piuttosto che ripristinatoria, senza fondamento nella legge, oltre che incerta nella quantificazione di tale danno, sostanzialmente rimessa alla discrezionalità del giudice.

L'art. 36 non si limita tuttavia a responsabilizzare il dirigente sul piano erariale. La sua condotta è infatti gravata anche dalla responsabilità dirigenziale, di cui all'art. 21 d. lgs. n. 165/2001, che stabilisce come il mancato raggiungimento degli obiettivi o l'inosservanza delle direttive ricevute comporti il mancato rinnovo dello stesso incarico dirigenziale o, nei casi più gravi, il suo collocamento a disposizione, ovvero il recesso dal rapporto di lavoro.

Tale responsabilità non è oggettiva, in quanto richiede l'accertamento, da parte degli Organi di Valutazione, dell'imputabilità al dirigente delle violazioni realizzate.

L'ultimo profilo sanzionatorio del dirigente attiene alla sfera retributiva di quest'ultimo.

Infatti, l'art. 36 precisa come al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non possa essere erogata la retribuzione di risultato: il dirigente perderà la parte di retribuzione di risultato in corrispondenza di tutti gli anni in cui egli ha consentito il protrarsi di collaborazioni illegittime. Tale sanzione si contraddistingue dalle altre per il fatto di essere applicata al dirigente in modo automatico e senza dover dimostrare la sua colpa.

La sanzione della mancata o ridotta erogazione della retribuzione di risultato ha creato un serio problema interpretativo, ossia se essa debba essere ritenuta conseguenza della responsabilità dirigenziale oppure di quella disciplinare.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> C. Conti, Sez. riun., 19 marzo 2015, n. 8.

<sup>121</sup> Pasqualetto E., *L'illegittimo utilizzo dei contratti non standard nel pubblico impiego privatizzato e le responsabilità del dirigente*, in Marina Brolo, Carlo Cester, Luigi Menghini (a cura di), "Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni", Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2016.



Da un lato, infatti il d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 si è valso di questo tipo di sanzione con riferimento a fattispecie specifiche di responsabilità disciplinare, tra cui l'art. 55- *sexies*, che prevede l'erogazione della sanzione del mancato versamento della retribuzione di risultato nel caso in cui il dirigente abbia compiuto violazioni nella gestione del procedimento disciplinare, scelta che sembra attribuire natura disciplinare a tale sanzione.<sup>122</sup>

Dall'altro lato, l'art. 21, al c. 1-*bis* ricomprende nell'ipotesi di responsabilità dirigenziale la sanzione della mancata erogazione della retribuzione di risultato, a cui però la dottrina risponde che, nonostante la sua collocazione normativa, rientrerebbe in realtà nella responsabilità disciplinare.<sup>123</sup> L'art. 36, c. 5-*bis*, nel collocare la sanzione della retribuzione di risultato subito dopo l'indicazione della responsabilità dirigenziale, potrebbe intendersi come norma che mira solamente a precisare quale tipo di sanzione si applica in conseguenza di quelle violazioni.<sup>124</sup>

Conseguentemente, la decurtazione della retribuzione di risultato assumerebbe il ruolo di “quarta” sanzione per la responsabilità dirigenziale, possibilità che sembra essere delineata anche dal C.C.N.L. del personale dirigente di area I e II<sup>125</sup>, che non inserisce la decurtazione della retribuzione di risultato né fra le sanzioni per la responsabilità dirigenziale, né fra quelle per la responsabilità disciplinare, limitandosi a renderla applicabile nei casi di cui all'art. 55-*sexies* e 55-*septies*. Il sindacato, poi, ha auspicato nel Protocollo sul lavoro pubblico firmato dal Ministro per la P.A., le Regioni, le Province, i Comuni e le Organizzazioni sindacali l'11 maggio 2012, che “L'uso improprio e strumentale delle tipologie contrattuali di lavoro flessibile vada contrastato attraverso le sanzioni per la responsabilità dirigenziale (e non disciplinare)”.

---

<sup>122</sup> La medesima sanzione è applicabile nel caso in cui il dirigente violi l'osservanza delle disposizioni in tema di controlli sulle assenze dei lavoratori, di cui all'art. 55-*septies*.

<sup>123</sup> Secondo Carinci F., *Il dirigente privato e il dirigente pubblico privatizzato: i termini del raffronto*, GI, 2010, 12, 2073, il c. 1-*bis* complica il quadro interpretativo perché riconduce ad un'ipotesi di responsabilità dirigenziale una sanzione che in realtà è più prossima a quella disciplinare.

<sup>124</sup> Pasqualetto E., *L'illegittimo utilizzo dei contratti non standard nel pubblico impiego privatizzato e le responsabilità del dirigente*, in Marina Brolo, Carlo Cester, Luigi Menghini (a cura di), "Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni", Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2016.

<sup>125</sup> C.C.N.L. di area I stipulato in data 1° febbraio 2010 e C.C.N.L. di area II stipulato il 22 febbraio 2010.

Infine, accennando alla responsabilità disciplinare, si è posta la domanda se effettivamente il dirigente può rispondere anche sotto questo profilo di responsabilità, nel caso in cui impieghi scorrettamente i contratti flessibili: si potrebbe affermare che il dirigente, già gravato di responsabilità dirigenziale, non dovrebbe essere oppresso anche da un'ulteriore punizione per lo stesso comportamento, oltre al fatto che l'art. 36 non fa richiamo alla responsabilità disciplinare. Tale conseguenza è invece contemplata all'art. 15, d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che prevede l'obbligo di pubblicare gli estremi degli "atti di conferimento di incarichi di collaborazione o consulenza a soggetti esterni", condizione necessaria per l'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei compensi. La violazione di tale obbligo comporta la responsabilità disciplinare del dirigente, con conseguente pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta a titolo di corrispettivo al collaboratore.

Anche in questo caso rimane il dubbio se il legislatore abbia voluto creare una nuova tipologia sanzionatoria, o se essa si possa ricomprendere nella responsabilità erariale, supponendo che l'ammontare della sanzione corrisponda a ciò che l'amministrazione può recuperare dal dirigente a tale titolo.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Pasqualetto E., *L'illegittimo utilizzo dei contratti non standard nel pubblico impiego privatizzato e le responsabilità del dirigente*, in Marina Brolo, Carlo Cester, Luigi Menghini (a cura di), "Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni", Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2016.



## BIBLIOGRAFIA

Avondola A., *Via libera del Tar alle stabilizzazioni "no limits"*, in Labor, 4/2019.

Aurilio A., *Il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative da parte delle pubbliche amministrazioni: limiti e sanzioni*, in RU Risorse umane nella pubblica amministrazione, 2005.

Carinci F., *La dirigenza nella seconda fase della privatizzazione: la legge delega n. 59/1997 e i decreti legislativi nn. 396/1997 ed 80/1998*, in F. Carinci, C. D'Orta (diretto da), I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario, Giuffrè, Milano, 1998.

Carinci F., *Il dirigente privato e il dirigente pubblico privatizzato: i termini del raffronto*, GI, 2010, 12, 2073.

Doronzo A., *Il lavoro parasubordinato e autonomo con le pubbliche amministrazioni*, in Aa.Vv., Lavoro pubblico, Milano, Giuffrè, 2018.

D'Auria G., *La legge finanziaria 2008: il personale pubblico*, in "Giornale dir. amm.", 2008.

Lanotte M., *Il lavoro autonomo e occasionale* (a cura di), Milano, Giuffrè, 2018.

Pagani M. B., *Collaborazioni coordinate e continuative e pubbliche amministrazioni: obblighi e mutamenti della disciplina*, in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 3/2022.

Pallini M., *Dalla eterodirezione alla etero-organizzazione: una nuova nozione di subordinazione*, in Riv. Giur. Lav., 2016.

Pallini M., *Il lavoro parasubordinato e autonomo*, in La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia), a cura di Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Giappichelli, 2018.

Pasqualetto E., *L'illegittimo utilizzo dei contratti non standard nel pubblico impiego privatizzato e le responsabilità del dirigente*, in Marina Brollo, Carlo Cester, Luigi Menghini (a cura di), "Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni", Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2016.

Pasqualetto E., *Reclutamento e stabilizzabilità dei lavoratori impiegati con contratti flessibili: somministrazione di lavoro e collaborazioni coordinate e continuative a confronto*, in Il reclutamento nella P.A., Cedam, 2022.

- Pedrazzoli M., *Prestazione d'opera e parasubordinazione. Riflessioni sulla portata sistematica dell'art. 409, n. 3 c.p.c.*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1984, n.1, 507.
- Perulli A., *I rapporti di collaborazione*, in *Il lavoro pubblico*, a cura di Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A., Giuffrè, 2019.
- Pinto V., *La categoria giuridica delle collaborazioni coordinate e continuative e il lavoro a progetto*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 34/2005.
- Pisani C., *Le collaborazioni coordinate e continuative a rischio estinzione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1, 2018.
- Recchia G. A., *Il lavoro autonomo e parasubordinato*, in A. Boscati (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021.
- Ricci G., *Gli incarichi professionali e i rapporti di collaborazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* n. 2, Vol. XI, 2008.
- Riccio A., in *Le procedure di stabilizzazione dell'art. 20, d. lgs. n. 75 del 2017, alla luce dell'interpretazione giudiziale*, in *ADL*, 2/2022.
- Rossi M., *Consulenze e incarichi, arriva l'esperto con laurea*, in *Guida agli Enti Locali (Il Sole 24 Ore)*, 2008.
- Santoro-Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409 n. 3 c.p.c.*, in *Biblioteca "20 Maggio"*, 2/2015.
- Tenore V., *La responsabilità amministrativo-contabile*, in Tenore V., Palamara L., Marzocchi Buratti B, in *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè, II ed., 2013.
- Treu T., *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2015, p. 155 ss, secondo cui vi sarebbe un "allargamento della nozione di subordinazione".
- Voza R., *La modifica dell'art. 409, n. 3, c.p.c., nel disegno di legge sul lavoro autonomo*, in *Biblioteca "20 Maggio"*, 1/2017.

## SITOGRAFIA

«Normattiva»

<https://www.normattiva.it/>

«Gazzetta Ufficiale»

<https://www.gazzettaufficiale.it/>

«Wikilabour»

<https://www.wikilabour.it/>

«DeJure: Giuffrè»

<https://dejure.it/>

«Dipartimento della Funzione Pubblica»

<https://www.funzionepubblica.gov.it/dipartimento-della-funzione-pubblica>

«Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni»

<https://www.lavoropubblicheamministrazioni.it/>

«Biblioteca Volumi Giuffrè»

<https://www.bibliotecavolumi.giuffrefrancislefebvre.it/#/>

«Biblioteca Riviste Giuffrè»

<https://bibliotecariviste.giuffrefrancislefebvre.it/#/>

«Il Sole 24 Ore»

<https://www.ilsole24ore.com/>

«Ragioneria Generale dello Stato - MEF»

<https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/home.html>