Collaborazioni esterne: quali limiti?

Il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri[1] ha recentemente emanato una direttiva particolarmente importante relativa al ricorso a rapporti di lavoro di collaborazione coordinata e continuativa da parte delle pubbliche amministrazioni, lamentando il fatto che spesso la stipula di tali contratti, notevolmente aumentata in anni recenti, con conseguente crescita della spesa, non è stata coerente con le norme dell'ordinamento e della giustizia contabile.

È noto infatti che in questi ultimi tempi, a causa della riduzione sempre più massiccia degli organici per il blocco delle assunzioni, le amministrazioni, tra cui anche le biblioteche, si sono indirizzate a ricercare nelle tipologie di lavoro dette "flessibili", e in particolare nelle collaborazioni esterne,[2] una soluzione per rispondere in maniera celere e qualificata ai problemi e alle esigenze del momento: le professionalità cui ci si è rivolti presentano infatti notevoli vantaggi, in quanto non necessitano di formazione, e quindi permettono una immediata operatività, e spesse volte possono migliorare le conoscenze del personale interno che interagisce lavorativamente con esse.

Dall'altro canto le amministrazioni pubbliche non sono state toccate dalla nota Legge Biagi (d.lgs. 276/2003) che, nata per definire e chiarire il lavoro autonomo in rapporto al lavoro subordinato, ha introdotto il cosiddetto "lavoro a progetto", mantenendo ancora l'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative, in vista però della difinizione di un tavolo tra il Ministro per la funzione pubblica e le principali organizzazioni sindacali per armonizzare le due situazioni, al fine di predisporre un contratto nazionale quadro: tale fatto ha quindi posto nuovamente le amministrazioni pubbliche in una situazione particolare che attende ancora una sua precisa definizione.

Per comprendere i moniti della direttiva occorre ricordare le caratteristiche fondamentali che un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa deve avere: essere continuativo e non occasionale, con una durata che viene definita nel contratto di prestazione; essere coordinato, e cioè che ci sia un vincolo funzionale tra l'opera del collaboratore e l'attività del committente, in modo che la prima serva ai fini della seconda; consistere in un'attività prettamente personale, con il minimo ricorso quindi a collaboratori. Inoltre si deve far presente che il committente non può obbligatoriamente imporre una prestazione oraria, né controllare le presenze, in quanto il collaboratore, pur inserito nell'organizzazione del committente, gestirà in maniera autonoma il suo tempo di lavoro che, tra l'altro, potrà svolgersi anche in luogo diverso dalla sede dell'organizzazione committente. Tutte queste caratteristiche rendono quindi impossibile che il committente programmi o imponga il periodo di riposo, senza concordarlo preventivamente, al collaboratore, anche nel caso in cui sia prevista nel contratto la sospensione del lavoro per un determinato periodo; risulta invece riconoscibile un rimborso spese per trasferte, in caso di specifici presupposti, e cioè quando sia necessario svolgere le prestazioni oggetto dell'incarico in sede diversa da quella indicata sul contratto.

Il provvedimento della Funzione pubblica ripropone quindi i presupposti che devono legittimare il ricorso a incarichi di collaborazione: innanzitutto si ribadisce che il lavoratore deve lavorare prevalentemente in autonomia, senza quindi vincolo di subordinazione, poiché se ciò non sussistesse si andrebbe contro i principi costituzionali per cui l'accesso nella pubblica

amministrazione avviene per pubblico concorso; inoltre si sottolinea ancora una volta che il ricorso a una collaborazione esterna, soprattutto coordinata e continuativa, debba costituire una eccezionalità, ed essere limitata nel tempo al reperimento necessario e indispensabile di apposite competenze professionali.
Si fa presente anche l'importanza di prestare attenzione a individuare con esattezza il contenuto della collaborazione: deve infatti trattarsi di prestazioni d'opera di elevata professionalità, affidate a "esperti di provata competenza" (d.lgs. 165/2001, art. 7, comma 6) non reperibili nel settore pubblico, quindi compiti di natura intellettuale (raramente con contenuto esecutivo o manuale) da affidarsi a figure magari in possesso di abilitazione all'esercizio della professione, iscritti in determinati albi oppure fornitori di prestazioni diverse non reperibili nel settore pubblico perché di nuova nascita (quali ad esempio determinate competenze informatiche).
Si fa quindi riferimento al parere della Corte dei Conti secondo cui non risulta possibile assegnare, per evitare duplicazioni delle funzioni, tramite incarichi esterni gli stessi compiti svolti da dipendenti dell'amministrazione. Inoltre, visto che il collaboratore non ha vincoli di subordinazione, egli non può assumere compiti di gestione e di rappresentanza che spettano ai funzionari e ai dirigenti, né agire per conto dell'amministrazione.
In sostanza gli elementi che costituiscono *condicio sine qua non* per il conferimento di incarichi sono che questi ultimi debbano rispondere agli obiettivi dell'amministrazione che li conferisce, che sia impossibile per l'amministrazione procurarsi al suo interno le figure professionali idonee per svolgere il lavoro oggetto di affidamento esterno, che siano indicate le modalità e i criteri di svolgimento, che essi siano temporanei e che ci sia proporzione tra i compensi per l'incaricato e l'utile che si ricava per la pubblica amministrazione. Tali caratteristiche devono emergere dal contratto scritto, in cui compariranno inequivocabilmente l'oggetto della prestazione e la durata della collaborazione.
Di conseguenza il contratto di collaborazione, essendo un fatto eccezionale, non può essere prorogato se non in casi particolarissimi: la direttiva infatti ribadisce che occorre in prima istanza verificare se sia più conveniente formare o aggiornare personale all'interno dell'amministrazione che risulti sottoutilizzato o da riconvertire. Nel caso in cui tali indicazioni non fossero rispettate, la direttiva fa osservare che il dirigente potrebbe essere ritenuto responsabile di danno erariale, oltre che in sede civile, nel caso in cui l'incarico abbia dissimulato un rapporto di lavoro dipendente.
Oltre a risottolineare e ribadire i concetti di lavoratore parasubordinato e occasionale, la direttiva fa anche presente il problema della tutela dei collaboratori coordinati e continuativi, non essendo contemplati nella Legge Biagi: è chiaro infatti che la violazione del loro impiego di lavoratori per lavori "da dipendente" non genera, come è per il privato, la nascita di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma potrà soltanto concretizzarsi in un risarcimento delle differenze retributive e della ricostruzione della posizione contributiva e previdenziale.
La situazione dei collaboratori nella pubblica amministrazione è quindi più debole che nel settore privato, in cui sussiste anche la necessità di definire un progetto connesso con l'incarico.
Sicuramente il dirigente pubblico, dopo tale direttiva, mediterà ancora più a lungo prima di decidere di rivolgersi a un consulente, confrontando tale soluzione e la scelta di procedere attraverso una gara d'appalto all'affidamento di un servizio, e valutando, nel caso del ricorso a rapporti diretti, gli aggravi di natura fiscale (versamenti contributivi e assicurativi, compilazione delle buste paghe) che l'adozione di tale soluzione comporta.
Per l'ambito specifico delle biblioteche, il ricorso a consulenti potrà a questo punto avvenire solo per lavori di cui sussiste l'effettiva mancanza di ben determinate professionalità: ci si riferisce ad esempio alla catalogazione di particolari materiali (ad esempio i manoscritti o la musica) che necessitano di competenze altamente specialistiche, ma risulterebbe francamente poco motivabile l'affidamento a esterni di schedature di libri moderni in presenza di bibliotecari di ruolo, anche se impegnati in altri compiti. Certo è che quello che manca, in assenza di un albo professionale, è un mezzo per certificare le competenze specialistiche, che sicuramente non potrà consistere soltanto nella verifica della frequenza di un corso, ma anche nella richiesta di un'esperienza lavorativa documentata e collaudata positivamente.
Le recenti indicazioni sembrano quindi causare necessariamente, e questo era lo scopo, una riduzione degli incarichi, fatto che da un certo punto di vista può spiacere, sia per la rapidità di assegnazione rispetto al ricorso a una gara pubblica, sia perché l'impiego del sistema della collaborazione diretta poteva in qualche modo garantire al prestatore d'opera condizioni economiche più soddisfacenti, con conseguente vantaggio per la qualità del prodotto, a fronte delle proposte sempre meno allettanti di società vincitrici di gare pubbliche che, per evitare la perdita di un appalto, che in certi casi può causare la sopravvivenza stessa della ditta, ricorrono a sconti strepitosi, fino a dimezzare la base d'asta. A tale considerazione si somma anche la constatazione che tali lavoratori, pur inquadrati nei ruoli di un'azienda, spesso lavorano in totale autonomia, con minima gestione e controllo dei loro datori di lavori, fatto che implica, al fine di garantire il rispetto dei parametri qualitativi delle prestazioni, un coordinamento e una costante supervisione da parte dei funzionari delle amministrazioni per sopperire alle inadeguatezze organizzative delle ditte.

Note

[1] Circolare del 15 luglio 2004, registrata alla Corte dei Conti il 4 agosto 2004, Ministeri istituzionali, Presidenza del Consiglio dei ministri, registro n. 9, foglio 18.
[2] Si rimanda all'art. 2222 del Codice civile e alle *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, d.lgs. 165/2001, art. 7, comma 6, e al *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, d.lgs. 267/2000, art. 110, comma 6.