



Ministero dell'Istruzione

Istruzioni per l'affidamento di incarichi individuali



Quaderno N° 3

2020

NOVEMBRE

INDICE

PREFAZIONE.....	2
1. QUADRO REGOLATORIO DI RIFERIMENTO	4
2. PROFILI GENERALI IN MATERIA DI CONFERIMENTO DI INCARICHI INDIVIDUALI DA PARTE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE	7
2.1 CARATTERE STRAORDINARIO DEGLI AFFIDAMENTI DI INCARICHI INDIVIDUALI	7
2.2 FUNZIONI E COMPETENZE NELL'AMBITO DELLE ISTITUZIONI AI FINI DEL CONFERIMENTO DI INCARICHI.....	9
2.3 REGIME AUTORIZZATORIO PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI A DIPENDENTI PUBBLICI.....	10
2.4 SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ LIBERO-PROFESSIONALE	13
2.5 INCARICHI A PERSONALE IN QUIESCENZA	14
3. PROCEDURE PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI INDIVIDUALI	16
3.1 AFFIDAMENTO A PERSONALE INTERNO ALL'ISTITUZIONE	21
3.2 RICORSO A PERSONALE DI ALTRE ISTITUZIONI MEDIANTE COLLABORAZIONI PLURIME	22
3.3 LA PROCEDURA EX ART. 7, COMMA 6, DEL D.LGS. 165/2001 PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI A PERSONALE DIPENDENTE DI ALTRE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI O A SOGGETTI ESTERNI	23
4. TIPOLOGIE DI RAPPORTI DI COLLABORAZIONE.....	28
4.1 I CONTRATTI DI LAVORO AUTONOMO O CONTRATTI D'OPERA	28
4.2 I CONTRATTI DI COLLABORAZIONE COORDINATA, CONTINUATIVA	33
4.3 CONFERIMENTO DI INCARICHI AGGIUNTIVI	36
4.4 I CONTRATTI DI PRESTAZIONE SALTUARIA.....	37
5. OBBLIGHI DI TRASPARENZA E COMUNICAZIONE	38
5.1 CONFERIMENTO DELL'INCARICO E OBBLIGHI DI TRASPARENZA DI CUI AL D.LGS. 33/2013	38
5.2 GLI OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE IN CASO DI INCARICHI CONFERITI A DIPENDENTI PUBBLICI	40
6. DETERMINAZIONE DEI COMPENSI	42
7. CASISTICA DELLE PRINCIPALI FIGURE DI ESPERTI NELL'AMBITO DELLE ISTITUZIONI	50

PREFAZIONE

Il presente documento (a seguire, anche «**Quaderno n. 3**», «**Quaderno**», «**Linee guida**») è stato predisposto dal Ministero dell'Istruzione (a seguire, il «**Ministero**» o «**MI**»), al fine di supportare le Istituzioni Scolastiche ed Educative statali (a seguire, anche le «**Istituzioni Scolastiche**» o «**Istituzioni**») nel superamento delle difficoltà che incontrano nell'affidamento di incarichi individuali (a seguire, anche «**Incarichi**») e di omogeneizzarne le procedure.

Nell'ambito della propria attività, le Istituzioni possono avere necessità di conferire incarichi individuali al fine di sopperire a carenze oggettive nel proprio organico interno.

Tale documento contiene raccomandazioni di comportamento, elaborate con lo scopo di supportare ed orientare le Istituzioni nell'affidamento degli incarichi individuali, fatte salve l'autonomia e la discrezionalità di ciascuna Istituzione scolastica nella gestione di tali procedure, nel rispetto della normativa e degli orientamenti di prassi e giurisprudenza.

Si precisa, inoltre, che il Quaderno n. 3 è stato oggetto di consultazione (aperta dall'8 novembre 2019 al 10 dicembre 2019) all'esito della quale le osservazioni pervenute sono state analizzate al fine del loro recepimento nella versione definitiva del documento.

Il Quaderno – che si rivolge alle singole Istituzioni Scolastiche e alle Istituzioni Scolastiche riunite in rete (ossia che abbiano concluso o aderito ad accordi di rete) – costituisce, dunque, uno strumento operativo, restando in ogni caso ferme le ordinarie attività di ricerca e analisi di carattere normativo, giurisprudenziale e di prassi, che rappresentano presupposto indispensabile per lo svolgimento delle procedure di affidamento da parte delle Istituzioni.

Le Linee guida si inseriscono nell'ambito di una iniziativa informativa più ampia del Ministero e rappresenta, in particolare, il Quaderno n. 3, al quale seguiranno in futuro ulteriori documenti di approfondimento su altre tematiche.

Nell'ambito della stessa iniziativa, il MI ha, in particolare, già adottato i seguenti documenti, reperibili sul sito internet del Ministero: (i) Quaderno n. 1 «*Istruzioni di carattere generale relative all'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici Istituzioni Scolastiche*» e reperibile sul sito internet del Ministero; (ii) Quaderno n. 2 «*Istruzioni per l'affidamento dei Servizi di ristorazione mediante bar e distributori automatici nelle Istituzioni Scolastiche ed Educative*».

Il presente Quaderno è strutturato in sette paragrafi:

- «*Quadro regolatorio di riferimento*» (par. 1);
- «*Profili generali in materia di conferimento di Incarichi individuali nell'ambito delle Istituzioni Scolastiche*» (par. 2);
- «*Procedure per il conferimento di Incarichi individuali*» (par. 3);
- «*Tipologie di rapporti di collaborazione*» (par. 4);
- «*Obblighi di trasparenza e di comunicazione*» (par. 5);
- «*Determinazione dei compensi*» (par. 6);
- «*Casistica delle principali figure di esperti nell'ambito delle Istituzioni*» (par. 7).

Si rappresenta che è intenzione del Ministero procedere ad una revisione periodica del presente Quaderno, al fine di garantirne l'aggiornamento costante e la conformità al quadro normativo di riferimento.

Infine, si ringrazia la Rete di Scuole "Uniformare per Semplificare", selezionata dalla Direzione Generale per le Risorse Umane, Finanziarie e i Contratti del Ministero a seguito di apposita procedura di selezione (cfr. Decreto del Direttore Generale n. 1252 del 17 luglio 2017) per lo svolgimento di attività volte a semplificare e ad uniformare le modalità di affidamento e di esecuzione di contratti di lavori, beni e servizi da parte delle Scuole; per la collaborazione attiva ed il contributo professionale fornito nell'ambito della redazione delle presenti Istruzioni, i DSGA Piero Petrucci, Michele Ambrosio, Paola Conti, Rosalba Costagliola D'Abele e Antonio Zinzi, nell'ambito della redazione delle presenti Istruzioni.

La Rete di Scuole, coordinata dalla Dott.ssa Francesca Busceti, dirigente dell'Ufficio IX della Direzione Generale delle Risorse Umane e Finanziarie, è costituita dalle seguenti Istituzioni Scolastiche:

- Liceo Ginnasio Torquato Tasso – Roma (Istituto capofila), DS Paolo Pedullà;
- I.C. Aldo Moro – Capriolo (BS), DS Fernando Magri;
- I.I.S. Leonardo da Vinci – Firenze, DS Marco Paterni;
- I.I.S. Leon Battista Alberti – Roma, DS Valter Farris;
- I.I.S. Antonio Meucci di Casarano – Casarano (LE), DS Concetta Amanti.



1. QUADRO REGOLATORIO DI RIFERIMENTO

Si riepilogano a seguire le principali norme e prassi afferenti alla disciplina degli Incarichi individuali:

▪ **NORMATIVA:**

- Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in tema di «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*»;
- Contratto Collettivo Nazionale (CCNL) del Comparto Scuola 29 novembre 2007;
- Contratto Collettivo Nazionale (CCNL) dell'area istruzione e ricerca 2016-2018 del 19 aprile 2019;
- Decreto Interministeriale 28 agosto 2018, n. 129, recante «*Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 1, comma 143, della legge 13 luglio 2015, n. 107*»;
- Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante «*Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*»;
- Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*»;
- Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in tema di «*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*»;
- Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 75, inerente alle «*Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*»;
- Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, inerente al «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*»;
- Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in tema di «*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*»;
- Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «*Codice dei Contratti Pubblici*»;
- Regolamento (UE) 2016/679 del 14 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di



tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati);

- Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con Legge 21 giugno 2017, n. 96, recante «*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*»;
- Legge 24 dicembre 2007, n. 244, in tema di «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*»;
- Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*»;
- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, inerente al «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*»;
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, inerente al «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*»;
- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*»;
- Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81, inerente alla «*Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*»;
- Legge 18 dicembre 1997, n. 440, in tema di «*Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi*»;
- Legge 27 dicembre 1997, n. 449 recante «*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*»;
- Decreto Interministeriale 12 ottobre 1995 n. 326, in tema di «*Compensi spettanti per attività di direzione e di docenza relativi alle iniziative di formazione*»;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 633, recante «*Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*»;
- Legge 18 febbraio 1989, n. 56, in materia di «*Ordinamento della professione di psicologo*»;
- Decreto Legislativo 26 maggio 1997, n. 155, in tema di «*Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari*»;
- Decreto Legislativo 9 aprile 2018, n. 81, in tema di «*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*»;
- Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*»;



- Decreto Ministero n. 435 del 24 giugno 2015, recante «*Criteri e parametri per l'assegnazione del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche*».

■ **PRASSI:**

- Parere UPPA (Dipartimento della Funzione Pubblica) n. 5 del 21 gennaio 2008;
- Delibera A.N.AC. n. 50 del 4 luglio 2013, recante «*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*»;
- Delibera A.N.AC. n. 1310 del 28 dicembre 2016 recante «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*»;
- Circolare n. 3 del 23 novembre 2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, recante «*Indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato*»;
- Circolare Ministero n. 34815 del 2 agosto 2017, relativa alla procedura di individuazione del personale esperto e dei connessi adempimenti di natura fiscale, previdenziale e assistenziale;
- Circolare Funzione Pubblica 11 marzo 2008, n. 2, riguardante la «*legge 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni in tema di collaborazioni esterne*»;
- Circolare Ministero del lavoro n. 2 del 2 febbraio 2009, avente ad oggetto la «*Tipologia dei soggetti promotori, Ammissibilità delle spese e massimali di costo per le attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo 2007/2013 nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (P.O.N.)*»;
- Nota Ministero prot. 563 del 22 maggio 2018, in tema di «*Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (UE/2016/679) - Responsabile della protezione dei dati personali - Prime indicazioni per le Istituzioni scolastiche*»;
- Circolare INPS n. 103 del 6 luglio 2004, avente ad oggetto «*Legge 24 novembre 2003, n. 326. Art. 44. Esercenti attività di lavoro autonomo occasionale e incaricati alle vendite a domicilio. Chiarimenti*».

2. PROFILI GENERALI IN MATERIA DI CONFERIMENTO DI INCARICHI INDIVIDUALI DA PARTE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

2.1 Carattere straordinario degli affidamenti di Incarichi individuali

In linea generale, le P.A. fanno fronte ai propri fabbisogni **mediante le risorse umane** di cui dispongono al proprio interno, nel rispetto dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento di cui all'**art. 97 della Costituzione**¹.

Tale principio generale è sancito dall'art. 7, comma 6, del **D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165**, recante «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*» (di seguito, anche «**T.U. Pubblico Impiego**»), che subordina la possibilità di conferire un contratto di lavoro autonomo al preliminare accertamento, da parte della Pubblica Amministrazione, dell'**impossibilità oggettiva** di utilizzare le **risorse umane disponibili** al suo interno.

Sulla stessa linea è anche l'art. 43, comma 3, del Decreto Interministeriale 28 agosto 2018, n. 129, recante «*Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 1, comma 143, della legge 13 luglio 2015, n. 107*» (di seguito, anche il «**Regolamento**»), il quale ha previsto che «*È fatto divieto alle istituzioni scolastiche di acquistare servizi per lo svolgimento di attività che rientrano nelle ordinarie funzioni o mansioni proprie del personale in servizio nella scuola, fatti salvi i contratti di prestazione d'opera con esperti per particolari attività ed insegnamenti, al fine di garantire l'arricchimento dell'offerta formativa, nonché la realizzazione di specifici programmi di ricerca e di sperimentazione*».

Occorre, inoltre, aggiungere la previsione di cui all'art. 35 del CCNL del personale del comparto scuola del 29 novembre 2007 (di seguito, anche «**CCNL Comparto Scuola**»), tutt'ora vigente in virtù dell'art. 1, comma 10, del CCNL dell'area istruzione e ricerca 2016-2018 del 19 aprile 2018 (di seguito, anche «**CCNL Istruzione e Ricerca**»)², che, in materia di cc.dd. «collaborazioni plurime», consente alle Istituzioni di fare appello a docenti di altre scuole statali per la

¹ Tra le tante, si veda la Deliberazione Corte dei Conti, Sez. di controllo per la Regione Sicilia, 26 marzo 2015, n. 166, la quale ha affermato che «[...] La pubblica amministrazione, in conformità del dettato costituzionale, deve uniformare i propri comportamenti a criteri di legalità, economicità, efficienza e imparzialità, dei quali è corollario il principio per cui essa, nell'assolvimento dei compiti istituzionali, deve avvalersi prioritariamente delle proprie strutture organizzative e del personale che vi è preposto. [...] Di converso, solo in casi particolari e contingenti, è stata ammessa la legittimazione della P.A. ad affidare il perseguimento di determinate finalità all'opera di estranei, purché dotati di provata capacità professionale e specifica conoscenza tecnica della materia di cui sono chiamati ad occuparsi, ogni volta che 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 del personale addetto, sia sotto l'aspetto qualitativo sia sotto quello quantitativo, da comprovare in termini di assoluto rigore, in relazione all'eccezionalità delle finalità; oltre agli altri presupposti prima richiamati».

² Sul punto, si richiama l'art. 1, comma 10, del CCNL Istruzione e Ricerca, secondo il quale «Per quanto non espressamente previsto dal presente CCNL, continuano a trovare applicazione le disposizioni contrattuali dei CCNL delle precedenti aree V, VII e ASI e le specifiche norme di settore, ove non sostituite o non incompatibili con le previsioni del presente CCNL e con le norme legislative, nei limiti del decreto legislativo n. 165/2001.»

realizzazione di specifici progetti, ove abbiano la necessità di disporre di particolari competenze professionali **non presenti o non disponibili nel corpo docente** della Istituzione Scolastica.

Anche per ciò che concerne il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (c.d. personale ATA), l'art. 57 del CCNL Comparto Scuola del 29 novembre 2007, tutt'ora vigente in virtù dell'art. 1, comma 10, del CCNL Istruzione e Ricerca, specifica la possibilità di «[...] *prestare la propria collaborazione ad altra scuola per realizzare specifiche attività che richiedano particolari competenze professionali non presenti in quella scuola* [...]».

Altra specifica previsione è, poi, contenuta nel d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 («*Regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*»), che, in linea con il quadro fin qui delineato, specifica, all'art. 5, comma 3, lett. f), che gli istituti professionali possono «[...] *stipulare contratti d'opera con esperti del mondo del lavoro e delle professioni con una specifica e documentata esperienza professionale maturata nel settore di riferimento, ai fini dell'arricchimento dell'offerta formativa e per competenze specialistiche non presenti nell'istituto, nei limiti degli spazi di flessibilità di cui alla lettera a) e delle risorse iscritte nel programma annuale di ciascuna istituzione scolastica*».

Tenuto conto della natura straordinaria ed eccezionale del conferimento di incarichi esterni, si precisa che il ricorso a soggetti terzi in carenza dei presupposti di legge può dare luogo ad illecito amministrativo-contabile³.

³ Tra le tante, si vedano la Sentenza Corte dei Conti, Sez. giurisdizionale della Basilicata, 1° luglio 2015, n. 36, in base alla quale «[...] *l'incarico esterno conferito in spregio ai presupposti di legge, ed in particolare quando il compito esternalizzato poteva essere svolto dal personale in servizio, non può sortire alcuna utilità e l'intero esborso costituisce danno per l'Amministrazione; il legislatore, infatti, si è occupato di disciplinare in dettaglio i presupposti legittimanti il ricorso alle collaborazioni esterne, così esprimendo a monte una valutazione di utilità; ne consegue che è, oltretutto, assolutamente inutile il conferimento di incarico che non rispetti i presupposti normativi*» e la Sentenza Corte dei Conti, Sez. giurisdizionale centrale d'appello, 12 dicembre 2016, n. 634, la quale ha affermato quanto segue: «*La giurisprudenza di questa Corte si è più volte pronunciata, in materia indicando i parametri entro i quali i rapporti professionali esterni e le correlative spese sono da ritenersi lecite ed ha ritenuto per lo più antigiuridico e produttivo di danno erariale il conferimento di incarichi per attività alle quali si può far fronte con personale interno dell'ente, o che sono estranee ai suoi fini istituzionali, o che sono troppo onerose in rapporto alle disponibilità di bilancio. Di converso, in casi particolari e contingenti, è stata ammessa la legittimazione della P.A. ad affidare il perseguimento di determinate finalità all'opera di estranei dotati di provata capacità professionale e specifica conoscenza tecnica della materia di cui vengono chiamati ad occuparsi, ogni volta che 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 qualitativo che quantitativo*».



Nel rispetto dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione, le Pubbliche Amministrazioni utilizzano le risorse umane di cui sono dotate al fine di soddisfare i propri fabbisogni. L'art. 7, comma 6, del T.U. Pubblico Impiego, prevede, infatti, che la possibilità di conferire un contratto di lavoro autonomo a personale esterno debba essere subordinata al preliminare accertamento, da parte della Pubblica Amministrazione, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno.

Per quanto riguarda le Istituzioni Scolastiche, tali principi sono ribaditi dall'art. 43, comma 3 del Regolamento, e dal CCNL Comparto Scuola 2007 (cc.dd. "collaborazioni plurime"), con particolare riferimento all'art. 35 per il personale docente e all'art. 57 per il personale ATA.

2.2 Funzioni e competenze nell'ambito delle Istituzioni ai fini del conferimento di Incarichi

Il Regolamento prevede che il Dirigente Scolastico possa affidare Incarichi nel rispetto delle prescrizioni contenute in una delibera del Consiglio d'istituto, che sancisce in via generale criteri e limiti da rispettare (art. 45, comma 2, lett. h)).

La succitata norma prevede, in particolare, che: «Al Consiglio d'istituto spettano le deliberazioni relative alla determinazione, nei limiti stabiliti dalla normativa vigente in materia, dei criteri e dei limiti per lo svolgimento, da parte del Dirigente Scolastico, delle seguenti attività negoziali: [...] h) contratti di prestazione d'opera con esperti per particolari attività ed insegnamenti».

Il conferimento di Incarichi individuali rientra, pertanto, nelle casistiche in cui il Regolamento subordina l'esercizio dell'attività negoziale da parte del DS alla previa deliberazione del Consiglio d'istituto, ai sensi del comma 3 del succitato articolo 45.

Come specificato con Nota del Ministero n. 74 del 5 gennaio 2019, è rimessa al Consiglio d'istituto della singola Istituzione Scolastica la scelta di adottare più delibere distinte o un'unica delibera che congiuntamente regolamenti tutti i profili di cui al comma 2 dell'art. 45, o ancora di modificare/integrare propri regolamenti interni preesistenti.

La suddetta Nota chiarisce, inoltre, che «*Nelle more dell'adozione delle nuove delibere di cui al comma 2 dell'articolo 45, continueranno a trovare applicazione, in via transitoria, i provvedimenti regolatori del Consiglio d'istituto adottati sotto la vigenza del D.l. 44/2001. In mancanza di delibere regolatorie del Consiglio d'istituto o, per il regime transitorio, di delibere adottate sotto la vigenza del D.l. 44/2001, le attività di cui al comma 2 potranno essere realizzate dal DS a condizione che siano autorizzate o ratificate dal Consiglio d'istituto.*



Ai sensi dell'art. 45, comma 2, lett. h) del Decreto Interministeriale 28 agosto 2018, n. 129, il Dirigente Scolastico affida gli Incarichi individuali nel rispetto della regolamentazione contenuta in una delibera del Consiglio d'istituto, che sancisce in via generale criteri e limiti da rispettare.

2.3 Regime autorizzatorio per il conferimento di Incarichi a dipendenti pubblici

Nei casi in cui gli Incarichi siano conferiti a dipendenti pubblici, è necessario rispettare le specifiche previsioni di cui all'articolo 53 («*Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*») del D.Lgs. 165/2001.

Ai sensi dell'art. 53, comma 2, del T.U. Pubblico Impiego, le Pubbliche Amministrazioni non possono conferire a dipendenti pubblici incarichi non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati.

Il comma 5 della suddetta norma specifica, inoltre, che «[...] *il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.*

Il comma 5 dell'art. 53 del T.U. Pubblico Impiego, prescrive dunque che gli Incarichi in questione siano disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che: i) tengano conto della specifica professionalità; ii) siano tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della Pubblica Amministrazione; iii) siano tali da escludere situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

L'art. 53 prevede, inoltre, che:

- **«Le pubbliche amministrazioni non possono conferire Incarichi retribuiti a dipendenti di altre Amministrazioni Pubbliche senza la previa autorizzazione**

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

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

Le norme vigenti prevedono, pertanto, la necessità di una previa autorizzazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza, nei casi in cui venga conferito ad un dipendente pubblico un Incarico retribuito. Per Incarichi retribuiti, ai sensi dell'art. 53, comma 6, terzo capoverso, del T.U. Pubblico Impiego, si intendono «[...] tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso»⁴.

Il conferimento degli Incarichi in mancanza di autorizzazione determina le seguenti conseguenze:

- la nullità del provvedimento con cui viene conferito l'Incarico;
- la responsabilità disciplinare sia del dipendente che svolge l'Incarico sia del funzionario responsabile del procedimento dell'Amministrazione che ha conferito l'Incarico;

⁴ Per approfondimenti, si rinvia al documento «Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti», (<http://www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-pubblico-e-organizzazione-pa/rapporto-di-lavoro-pubblico/incompatibilita-cumulo-di-impieghi-e>), predisposto dal tavolo tecnico composto dal Dipartimento della funzione Pubblica, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dall'ANCI e dall'UPI, avviato ad ottobre 2013, in attuazione di quanto previsto dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013, volto a supportare le Amministrazioni nell'applicazione della normativa in materia di svolgimento di Incarichi da parte dei dipendenti e di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo.

- il versamento del relativo compenso nel conto dell'entrata del bilancio dell'Amministrazione di appartenenza, destinato ad incrementare il fondo per la produttività dei dipendenti o di fondi equivalenti⁵.

Ai sensi dell'art. 53, comma 10, del D.Lgs. 165/2001, l'autorizzazione «[...] deve essere richiesta all'Amministrazione di appartenenza del dipendente **dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico**; può, altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'Amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso Amministrazioni Pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due Amministrazioni. In tal caso, il termine per provvedere è per l'Amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa se l'Amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronunzia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'Amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da Amministrazioni Pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata».

L'art. 53, comma 6, individua tuttavia alcuni casi in cui non è richiesta l'autorizzazione, ossia:

- a) conferimento di Incarichi, in via alternativa, a:
 - (i) dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale e con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno;
 - (ii) docenti universitari a tempo definito;
 - (iii) altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali;
- b) oppure nel caso di Incarichi, alternativamente:
 - (i) aventi ad oggetto collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
 - (ii) aventi ad oggetto utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
 - (iii) aventi ad oggetto partecipazione a convegni e seminari;
 - (iv) per i quali è corrisposto il solo rimborso delle spese documentate;
 - (v) per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;
 - (vi) conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;

⁵ L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art. 53, comma 7-bis, del D.Lgs. 165/2001.

(vii) aventi ad oggetto attività di formazione diretta ai dipendenti della Pubblica Amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica.



Nei casi in cui gli Incarichi siano conferiti a dipendenti pubblici, è necessario rispettare le specifiche previsioni di cui all'articolo 53 («*Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*») del D.Lgs. 165/2001.

La suddetta norma prevede *inter alia* che le Pubbliche Amministrazioni non possano conferire Incarichi retribuiti a dipendenti di altre Amministrazioni Pubbliche senza la previa autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi.

Sono, tuttavia, previste alcune ipotesi per le quali l'autorizzazione non è necessaria ai fini del conferimento dell'Incarico.

2.4 Svolgimento di attività libero-professionale

Ai sensi dell'art. 508, comma 15, del D.Lgs. 297/1994, è consentito al personale docente «[...] *previa autorizzazione del direttore didattico o del preside, l'esercizio di libere professioni che non siano di pregiudizio all'assolvimento di tutte le attività inerenti alla funzione docente e siano compatibili con l'orario di insegnamento e di servizio*».

Oltre al personale docente, è consentito lo svolgimento di attività libero professionale anche al restante personale delle Istituzioni scolastiche impiegato a tempo parziale, con prestazione lavorativa inferiore o pari al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 56-bis, della Legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*».

La suddetta norma prevede che: «*Sono abrogate le disposizioni che vietano l'iscrizione ad albi e l'esercizio di attività professionali per i soggetti di cui al comma 56. Restano ferme le altre disposizioni in materia di requisiti per l'iscrizione ad albi professionali e per l'esercizio delle relative attività. Ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitano attività professionale non possono essere conferiti incarichi professionali dalle amministrazioni pubbliche; gli stessi dipendenti non possono assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione*».

Per il personale con contratto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, oppure a tempo pieno, anche alla luce dell'interpretazione fornita dal Ministero della Funzione Pubblica 15 dicembre 2005, n. 220, trova invece applicazione il divieto di svolgere attività professionali di cui all'art. 53, comma 1, del D.Lgs. 165/2001.



Ai sensi dell'art. 508, comma 15, del D.Lgs. 297/1994, è consentito al personale docente «[...] *previa autorizzazione del direttore didattico o del preside, l'esercizio di libere professioni che non siano di pregiudizio all'assolvimento di tutte le attività inerenti alla funzione docente e siano compatibili con l'orario di insegnamento e di servizio*».

Oltre al personale docente, è consentito lo svolgimento di attività libero professionale anche al restante personale delle Istituzioni scolastiche impiegato a tempo parziale, con prestazione lavorativa inferiore o pari al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 56-bis, della Legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*».

2.5 Incarichi a personale in quiescenza

Quanto alla normativa applicabile al personale in quiescenza, si ricorda che l'art. 5, comma 9, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, prevede che «*È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 [...] di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. [...] Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. [...]*».

Dunque, alla luce della citata normativa, è vietato conferire al personale in quiescenza:

- Incarichi di studio e di consulenza;
- Incarichi dirigenziali o direttivi;
- Cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllate.

Sul punto si è espresso anche il Ministero per la Funzione Pubblica con circolare del 4 dicembre 2014, n. 6, nella quale è stato indicato che «[...] *ai fini dell'applicazione dei divieti occorre prescindere dalla natura giuridica del rapporto, dovendosi invece considerare l'oggetto dell'incarico. La disciplina in esame non esclude alcuna delle forme contrattuali contemplate dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 ma impedisce di utilizzare quelle forme contrattuali per conferire incarichi aventi il contenuto proprio degli incarichi vietati [...]*».

La citata Circolare, nella quale sono specificati gli Incarichi inclusi e quelli esclusi dal divieto normativo di cui sopra, specifica che sono ammessi gli Incarichi di docenza «[...] *purché si tratti di reali incarichi di docenza e l'incarico didattico sia definito con precisione e il compenso sia commisurato all'attività didattica effettivamente svolta [...]*».

In ogni caso, va ricordato che la normativa di cui all'art. 5 del D.L. 95/2012 contempla un'eccezione ai divieti in questione, disponendo che sono consentiti incarichi e collaborazioni (i) a titolo gratuito (con possibilità di prevedere un mero rimborso delle spese documentate) e che, inoltre, (ii) abbiano una durata non superiore ad un anno.



L'art. 5, comma 9, del D.L. 95/2012 prevede il divieto di conferire al personale in quiescenza (salvo che siano a titolo gratuito e abbiano una durata inferiore a un anno):

- Incarichi di studio e di consulenza;
- Incarichi dirigenziali o direttivi;
- Cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllate.

La Circolare della Funzione Pubblica del 4 dicembre 2014, n. 65 ha precisato che sono ammessi gli incarichi di docenza «[...] purché si tratti di reali incarichi di docenza e l'incarico didattico sia definito con precisione e il compenso sia commisurato all'attività didattica effettivamente svolta [...]».

3. PROCEDURE PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI INDIVIDUALI

L'Istituzione che intenda conferire Incarichi deve espletare procedure di individuazione del soggetto Incaricato conformi ai principi di trasparenza, pubblicità, parità di trattamento, buon andamento, economicità, efficacia e tempestività dell'azione amministrativa, secondo quanto previsto dalla Circolare n. 2 dell'11 marzo 2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica (a seguire, anche «DFP») e dai principi enunciati dalla giurisprudenza e dalla prassi.

L'iter da adottare per il conferimento degli Incarichi può essere individuato nelle seguenti fasi:

- a) **Ricognizione del personale interno all'Istituzione:** analisi circa la possibilità di sopperire al proprio fabbisogno mediante personale interno. Nell'ambito di tale fase, il Dirigente Scolastico rende noti i propri fabbisogni in maniera trasparente e pubblica attraverso uno specifico avviso di selezione interno all'Istituto Scolastico (o un avviso unico). Nel caso in cui, all'esito della fase, si individui un soggetto idoneo a soddisfare il fabbisogno dell'Istituzione Scolastica, si procederà alla stipula con il suddetto soggetto di una lettera di Incarico;
- b) **Collaborazioni plurime:** *in caso di impossibilità di sopperire al proprio fabbisogno mediante personale interno, ove applicabile, affidamento ad una risorsa di altra Istituzione mediante il ricorso all'istituto delle cc.dd. "collaborazioni plurime", ai sensi:*
 - dell'art. 35 del CCNL Comparto Scuola del 29 novembre 2007, per la realizzazione da parte dei docenti di specifiche attività progettuali per le quali sono richieste particolari competenze professionali;⁶
 - dell'art. 57 del suddetto CCNL, per le attività svolte dal personale ATA.

In tal caso, il Dirigente Scolastico rende noti i propri fabbisogni in maniera trasparente e pubblica attraverso uno specifico avviso di selezione sul proprio sito web, rivolto al personale di altri Istituti Scolastici (oppure specificherà il ricorso all'istituto della collaborazione plurima nell'ambito dell'avviso unico). Nel caso in cui, all'esito della procedura, si individui un soggetto idoneo a soddisfare il fabbisogno dell'Istituzione Scolastica, si procederà alla stipula con il suddetto soggetto di una lettera di Incarico;

- c) **Contratto di lavoro autonomo:** *in via ulteriormente subordinata, nel caso in cui le procedure sub a) e b) abbiano dato esito negativo, affidamento di un contratto di lavoro*

⁶ Sul punto, l'art. 27 del CCNL 2016-2018 prevede che "Il profilo professionale dei docenti è costituito da competenze disciplinari, informatiche, linguistiche, psicopedagogiche, metodologico-didattiche, organizzativo-relazionali, di orientamento e di ricerca, documentazione e valutazione tra loro correlate ed interagenti, che si sviluppano col maturare dell'esperienza didattica, l'attività di studio e di sistematizzazione della pratica didattica. I contenuti della prestazione professionale del personale docente si definiscono nel quadro degli obiettivi generali perseguiti dal sistema nazionale di istruzione e nel rispetto degli indirizzi delineati nel piano dell'offerta formativa della scuola". Il docente può svolgere, dunque, tutte le attività progettuali che rientrano nell'ambito del suo profilo professionale.

autonomo, ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001 al personale dipendente di altra Pubblica Amministrazione oppure, in mancanza di questi, al personale esterno⁷.

La selezione in via preferenziale di personale dipendente di altre Pubbliche Amministrazioni rispetto a soggetti privati esterni alla Pubblica Amministrazione non è prescritta dalla normativa ma costituisce una prassi suggerita dal Ministero, al fine di valorizzare prioritariamente l'esperienza e le competenze maturate dai funzionari pubblici.

Nell'ambito di tale fase, il Dirigente Scolastico rende noti i propri fabbisogni in maniera trasparente e pubblica attraverso un avviso sul proprio sito *web*, rivolto a dipendenti di altre Pubbliche Amministrazioni e, in mancanza di essi, a soggetti esterni (alternativamente alla pubblicazione di un avviso specifico, il DS potrà inserire adeguate previsioni nell'ambito dell'avviso unico).

Nel caso in cui, all'esito della procedura, si individui un soggetto idoneo a soddisfare il fabbisogno dell'Istituzione Scolastica, si procederà alla stipula con il suddetto soggetto di contratto di lavoro autonomo.

L'Istituzione Scolastica può espletare l'*iter* selettivo pubblicando un avviso per ciascuna fase o un avviso unico per più fasi o per tutte le fasi.

Quanto ai contenuti dell'avviso, esso potrà riportare, in via indicativa, i seguenti elementi:

- a) oggetto dell'incarico;
- b) profilo professionale oggetto della procedura selettiva, con specificazione delle competenze e conoscenze richieste;
- c) specifici criteri predeterminati sui quali si baserà la selezione, anche mediante comparazione dei *curricula vitae*, con indicazione del relativo punteggio (può essere prevista anche la possibilità di effettuare un colloquio orale, ove si ritenga opportuno per la tipologia di incarico da affidare);
- d) compenso previsto e modalità di remunerazione;
- e) durata dell'incarico;
- f) modalità di presentazione della candidatura con termine per la proposizione delle candidature (la scuola potrà richiedere che nella presentazione delle candidature venga sottoscritto il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al d.P.R. 62/2013 e la dichiarazione circa l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi, ai sensi dell'art. 53, comma 14, del D.Lgs. 165/2001);
- g) modalità di svolgimento della procedura di selezione;

⁷ La selezione in via preferenziale di personale dipendente di altre Pubbliche Amministrazioni rispetto a soggetti privati esterni alla Pubblica Amministrazione non è prescritta dalla normativa ma costituisce una prassi suggerita dal Ministero, al fine di valorizzare prioritariamente l'esperienza e le competenze maturate dai funzionari pubblici.

- h) informativa in materia di trattamento dei dati personali e ulteriori previsioni richieste dalla normativa in materia di protezione dei dati personali.

Nel caso in cui l'avviso riguardi più fasi o tutte le fasi, dovrà riportare puntualmente l'ordine di priorità nella selezione dei candidati, a seconda della specifica tipologia di appartenenza degli stessi (personale interno, personale di altra Istituzione Scolastica, risorsa appartenente alla Pubblica Amministrazione ma non ad Istituzioni Scolastiche, soggetto privato), e dovrà, altresì, disciplinare nel dettaglio le diverse fasi procedurali che l'Istituzione seguirà ai fini dell'individuazione del soggetto cui conferire l'incarico.

L'obbligo di ricorrere a procedure comparative potrà essere derogato in casi eccezionali e congruamente motivati (a titolo esemplificativo, nei casi di unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, di assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità di conferire l'incarico o di procedura comparativa andata deserta).

Sul punto, rileva quanto ribadito dalla Deliberazione della Corte di Conti, Sez. regionale di controllo per il Piemonte n. 39/2018 «[...] Come sottolineato a più riprese dalla giurisprudenza contabile, infatti, le deroghe a tale principio hanno carattere eccezionale e sono sostanzialmente riconducibili a circostanze del tutto particolari quali "procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale" (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 122/2014/REG ed in senso analogo, ex multis, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 61/2014; Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 59/2013 n. 59; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 22/2015/REG; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 28/2013/REG) [...]».

Con riferimento al conferimento di prestazioni occasionali, si rileva come non siano riscontrabili specifiche previsioni normative né in merito alla definizione della nozione di "occasionalità", né in merito alle modalità di affidamento di tali contratti (ad es., necessità o meno di espletare una procedura comparativa).

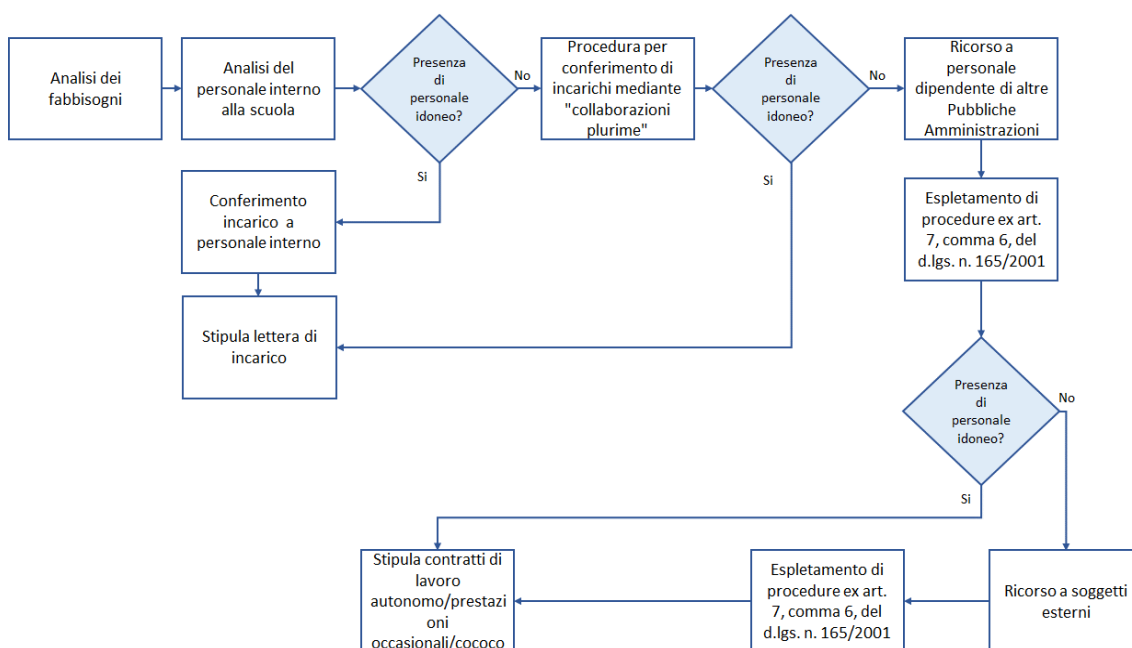
In considerazione di quanto sopra, si riscontrano orientamenti non unanimi nella prassi e nella giurisprudenza e, in particolare:

- a) alcune fonti affermano la possibilità di affidare in via diretta i suddetti incarichi, quali, ad esempio:
- **Circolare n. 2 dell'11 marzo 2008 del DFP**, in base alla quale: «Sono esclusi dalle procedure comparative e dagli obblighi di pubblicità le sole prestazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica che il collaboratore svolga in maniera saltuaria che non è riconducibile a fasi di piani o programmi del committente e che si svolge in maniera del tutto autonoma, anche rientranti nelle fattispecie indicate al comma 6 dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001»;

- **Deliberazione Corte di Conti, Sez. regionale di controllo per il Piemonte, 5 aprile 2018, n. 39**, la quale prevede la possibilità di affidare l'incarico *«in via diretta e fiduciariamente, senza l'esperimento di procedure di selezione»* ove abbia ad oggetto *«[...] prestazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica che il collaboratore svolge in maniera saltuaria che non è riconducibile a fasi di piani o programmi del committente e che si svolge in maniera del tutto autonoma, anche rientranti nelle fattispecie indicate al comma 6 dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 [...]»*;
 - **Deliberazione Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 12 settembre 2017, n. 134**: *«[...] Invece, relativamente all'ultima versione dell'art. 54, comma 1, lett. d), l'affidamento diretto di incarichi viene previsto qualora si ravvisi la necessità di avvalersi di "prestazioni professionali altamente qualificate per la realizzazione di interventi formativi limitatamente ad interventi che si svolgono nell'arco di un'unica giornata o sessione formativa": in questo caso, come già ribadito con deliberazione n. 113/2016/REG, l'affidamento senza procedura comparativa è consentito limitatamente ad interventi che si svolgono nell'arco di una singola giornata. [...]»*.
- b) altri orientamenti affermano che anche le prestazioni occasionali debbano essere precedute da una procedura pubblica comparativa:
- **Deliberazione Corte dei Conti Piemonte, Sez. regionale di controllo per il Piemonte, 16 ottobre 2019, n. 80**: *«[...] Come sottolineato a più riprese dalla giurisprudenza contabile, le deroghe al principio secondo cui gli incarichi esterni devono essere conferiti sulla base di una procedura pubblica comparativa, caratterizzata da trasparenza e pubblicità hanno carattere eccezionale e sono sostanzialmente riconducibili a circostanze del tutto particolari quali "procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale" (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 122/2014/SRCPIE/REG e n. 24/2019/REG). In particolare, appare non rispondente a tale giurisprudenza la previsione dell'art. 10, comma 1, lettera b) del Regolamento nella parte in cui consente l'affidamento dell'incarico senza obbligo di procedure comparative "per le collaborazioni meramente occasionali, che si esauriscano in una sola azione o prestazione" [...]»*;
 - **Deliberazione Corte dei conti, Sez. regionale di controllo per il Piemonte, 8 giugno 2015, n. 98**: *«[...] qualsivoglia pubblica amministrazione può legittimamente conferire ad un professionista esterno un incarico di collaborazione, di consulenza, di studio, di ricerca o quant'altro, mediante qualunque tipologia di lavoro autonomo, continuativo o anche occasionale, solo a seguito dell'espletamento di una procedura*

comparativa previamente disciplinata ed adottata e adeguatamente pubblicizzata, derivandone in caso di omissione l'illegittimità dell'affidamento della prestazione del servizio[...]. Pertanto, il ricorso a procedure comparative adeguatamente pubblicizzate può essere derogato con affidamento diretto nei limitati casi individuati dalla giurisprudenza: a) procedura comparativa andata deserta; b) unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo; c) assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale, ricordando che la "particolare urgenza" deve essere "connessa alla realizzazione dell'attività discendente dall'incarico" (ex plurimis, deliberazione Sez. Contr. Lombardia n. 67/2012). [...].».

Si riporta, a seguire, un diagramma di sintesi delle varie fasi della procedura, che saranno specificamente descritte nei paragrafi che seguono.





L'Istituzione che intenda conferire Incarichi attiva il seguente iter:

- (i) analisi circa la possibilità di sopperire al proprio fabbisogno mediante personale interno;
- (ii) *(in caso di impossibilità di sopperire al proprio fabbisogno mediante personale interno)* affidamento ad una risorsa di altra Istituzione mediante il ricorso all'istituto delle cc.dd. "collaborazioni plurime", in applicazione:
 - dell'art. 35 del CCNL Comparto Scuola del 29 novembre 2007, per la realizzazione da parte dei docenti di specifiche attività progettuali per le quali sono richieste particolari competenze professionali;
 - dell'art. 57 del suddetto CCNL, per le attività svolte dal personale ATA;
- (iii) *in via ulteriormente subordinata*, ricorso a personale dipendente di altre Pubbliche Amministrazioni, ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- (iv) *in via residuale*, ricorso a soggetti privati, ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

3.1 Affidamento a personale interno all'Istituzione

Come già evidenziato innanzi, l'Istituzione deve svolgere preliminarmente una effettiva ricognizione sulla sussistenza o meno di professionalità interne che siano in grado di adempiere all'Incarico.

L'Istituzione Scolastica rende noti i propri fabbisogni, in maniera trasparente e pubblica, attraverso un apposito avviso contenente criteri oggettivi e predeterminati di selezione.

Pertanto, la stessa procederà a raccogliere le eventuali disponibilità delle professionalità interne e a valutarne i *curricula vitae*.

Nel caso in cui, all'esito della ricognizione, si riscontri la presenza di un profilo professionale rispondente a quello richiesto, l'Istituto conferirà alla risorsa individuata un Incarico aggiuntivo, mediante apposita lettera di Incarico.



L'Istituzione deve svolgere preliminarmente una effettiva ricognizione sulla sussistenza o meno di professionalità interne che siano in grado di adempiere all'Incarico.

L'Istituzione Scolastica può rendere noti i propri fabbisogni, in maniera trasparente e pubblica, attraverso un apposito avviso contenente criteri oggettivi e predeterminati di selezione.

3.2 Ricorso a personale di altre Istituzioni mediante collaborazioni plurime

Ove la ricognizione interna dia esito negativo, l'Istituzione procederà ad individuare l'eventuale sussistenza di personale idoneo nell'ambito delle altre Istituzioni, ricorrendo all'istituto delle collaborazioni plurime. In particolare, è previsto che:

- i docenti possono prestare la propria collaborazione ad altre scuole statali che, per la realizzazione di specifici progetti deliberati dai competenti organi, abbiano necessità di disporre di particolari competenze professionali non presenti o non disponibili nel corpo docente della istituzione scolastica. Tale collaborazione, ai sensi dell'art. 35 del CCNL Comparto Scuola del 29 novembre 2007: (i) deve essere autorizzata dal Dirigente Scolastico della scuola di appartenenza; (ii) non comporta esoneri, neanche parziali, dall'insegnamento nelle scuole di titolarità o di servizio; (iii) non deve interferire con gli obblighi ordinari di servizio;
- il personale ATA può prestare la propria collaborazione ad altra scuola per realizzare specifiche attività che richiedano particolari competenze professionali non presenti in quella scuola. Tale collaborazione, ai sensi dell'art. 57 del CCNL Comparto Scuola del 29 novembre 2007: (i) deve essere autorizzata dal Dirigente Scolastico, sentito il Direttore dei Servizi Generali ed Amministrativi; (ii) non comporta esoneri, neanche parziali, nella scuola di servizio.

Al fine di individuare l'Incaricato, l'Istituzione Scolastica richiedente può pubblicare sul proprio sito *web* un avviso rivolto al personale delle altre Istituzioni Scolastiche, con il quale manifesta l'intenzione di far ricorso ad un docente (o a personale ATA) in servizio presso tali Istituzioni, delineando le caratteristiche della risorsa professionale di cui si necessita e definendo i criteri relativi alla selezione.

Contestualmente, l'Istituzione Scolastica che intende affidare l'Incarico potrebbe inoltrare alle altre Istituzioni Scolastiche un'apposita comunicazione, al fine di rendere nota l'intenzione di far ricorso a personale in servizio presso le Istituzioni destinatarie.

Accertata la disponibilità di soggetti idonei, è possibile instaurare un rapporto di collaborazione plurima, con le modalità previste dal CCNL. Con Circolare n. 34815 del 2 agosto 2017, il Ministero ha evidenziato come l'utilizzo di tale strumento risulti particolarmente efficace ai fini della gestione di progetti proposti da reti di scuole.



Qualora la ricerca di personale interno dia esito negativo, le Istituzioni scolastiche potrebbero ricorrere all'istituto delle collaborazioni plurime con personale delle altre Istituzioni, nel rispetto degli art. 35 e 57 del CCNL Comparto Scuola del 29 novembre 2007, per l'individuazione, rispettivamente, di personale docente e di personale ATA.

3.3 La procedura ex art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001 per il conferimento di Incarichi a personale dipendente di altre Pubbliche Amministrazioni o a soggetti esterni

Nel rispetto di quanto previsto dall'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, le Pubbliche Amministrazioni possono attribuire Incarichi a dipendenti appartenenti ad altre Pubbliche Amministrazioni o a soggetti privati.

In particolare, l'Istituzione, previo accertamento circa l'oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno, può conferire Incarichi ove ricorrano tutte le seguenti condizioni⁸:

- l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- la prestazione deve essere di natura altamente qualificata;
- la prestazione deve essere temporanea. Non è ammesso il rinnovo e l'eventuale proroga dell'Incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'Incarico⁹;

⁸ Si veda sul punto Sentenza Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, 9 giugno 2017, n. 88: «[...] Il conferimento di un Incarico esterno, di consulenza, di studio, o di collaborazione non è assolutamente vietato, ma sottostà ad alcuni presupposti, che la normativa e la giurisprudenza ha progressivamente affinato, ma che già nel 2005 si incentravano: a) sulla mancanza di risorse interne utilizzabili; b) sulla necessità che gli incarichi individuali fossero (e siano) conferiti ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata (dunque temporanei), luogo, oggetto e compenso».

⁹ Sul punto, si veda la Deliberazione Corte dei conti, Sezione Centrale del controllo, 13 febbraio 2014, n. 3, nella quale è riportato quanto segue: « Sul punto, la giurisprudenza di questa Sezione è costante nell'interpretare rigorosamente i limiti previsti dalla legge (cfr., a titolo esemplificativo, delibere 25/2010; 1/2012; 2/2012; 26/2012) ed, in argomento, sono intervenute anche numerose Circolari del Dipartimento della funzione pubblica (per tutte, n.2/2008) le quali hanno richiamato le Amministrazioni Pubbliche a valutare attentamente le proprie risorse, sia in termini organizzativi che di professionalità, proprio al fine di far ricorso ai contratti di collaborazione solo per esigenze temporanee ed a seguito di apposite e trasparenti procedure selettive. Posto quanto sopra, il provvedimento in esame non risulta conforme a legge, atteso che si pone in contrasto con il divieto di rinnovo dei contratti di collaborazione e, comunque, carente dei presupposti di temporaneità e straordinarietà della prestazione. Occorre rammentare che la ratio delle citate disposizioni è da ravvisarsi nell'intento di evitare che siano stipulati contratti di lavoro autonomo per rispondere a fabbisogni permanenti e che la "straordinarietà" si traduca in un modus operandi sistematico, circostanza che sembra ricorrere nella specie, atteso che era ben noto alla Scuola che il "Rapporto annuale" dovesse essere elaborato con cadenza periodica e ricorrente. Sul punto, non può condividersi l'argomentazione espressa dall'Amm.ne, secondo cui, siccome l'attribuzione del contratto è avvenuta a seguito di una procedura selettiva, non debba essere considerato rinnovo, bensì "altro" Incarico. Invero, il divieto di rinnovo introdotto dall'art.1, comma 147, della legge n. 228/2012 deve essere inteso non solo con riguardo al soggetto destinatario, ma anche e soprattutto con riferimento all'oggetto della prestazione, poiché ciò che la norma mira a scongiurare è la ripetizione di un negozio giuridico precedentemente instaurato, seppure nuovo e autonomo rispetto al precedente, che riveli incontestabilmente l'assenza dei requisiti di straordinarietà e limitatezza nel tempo dell'esigenza dell'Amministrazione, come ribadito [...]». In senso analogo, si

- la durata, l'oggetto e il compenso della collaborazione devono essere preventivamente determinati.

L'art. 7, comma 6 prevede, inoltre, che gli Incaricati debbano essere «*esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria*».

In linea generale, secondo gli orientamenti del DFP, il destinatario dell'Incarico deve aver conseguito almeno una laurea magistrale o titolo equivalente, attinente all'oggetto della collaborazione¹⁰.

La Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/08 dell'11 marzo 2008 ha, inoltre, precisato che «*Non sono tuttavia da escludere percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale. Conseguentemente le Amministrazioni non potranno stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore*».

La norma prevede, in ogni caso, che, ferma la necessità di accertare l'esperienza maturata nel settore, il requisito della comprovata specializzazione universitaria non è richiesto qualora vi sia la stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività 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 di cui al D. Lgs. n. 276/2003¹¹.

Gli atti e i contratti relativi all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001 sono assoggettati a verifica preventiva della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f) *bis*, della Legge del 14 gennaio 1994, n. 20.

In tali casi, ai sensi del comma 1-*bis* del succitato art. 3 della Legge 20/1994, la competenza ad effettuare il controllo preventivo spetta alla Sezione centrale del controllo di legittimità¹².

vedano anche la Deliberazione Corte dei conti, Sezione Centrale del controllo, 3 aprile 2014, n. 7 e la Deliberazione Corte dei conti, Sezione Centrale del controllo, 24 febbraio 2016, n. 6.

¹⁰ Si vedano, ad esempio, la Nota del Dipartimento della Funzione Pubblica, 21 gennaio 2008, prot. 3407 e il Parere 51/08 del 14 ottobre 2008.

¹¹ Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha chiarito in merito che rimane ferma, altresì, la necessità di accertare la maturata esperienza nel campo che, per le fattispecie per le quali si prescinde dalla specializzazione universitaria, presupporrebbe la preventiva individuazione di parametri sostanziali che facciano da criteri guida per la comparazione dei curricula, nel rispetto di esigenze di trasparenza, imparzialità e meritocrazia (Parere n. 202/4 del 20 gennaio 2011). Si veda in merito anche il Parere Corte Conti Piemonte, 14 ottobre 2008, n. 27, ove si afferma che «*Seguendo il dato testuale delle disposizioni attualmente vigenti, risulta in primo luogo evidente come la previsione di una "particolare" e "comprovata" specializzazione, di per sé, stia a significare la necessità che il destinatario dell'incarico sia in possesso di conoscenze specialistiche specifiche, ovvero inerenti al tipo di attività professionale oggetto dell'incarico, e che tali competenze risultino accertabili da idonea documentazione*».

¹² Ai sensi dell'art. 3, comma 2 della Legge 20/1994, i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo nel termine di trenta

La Deliberazione della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo, 12 novembre 2009, n. 20, ha, tuttavia, specificato che talune tipologie di Incarichi non devono essere oggetto di controllo da parte della Corte dei Conti, ossia: «[...] a) le esternalizzazioni di servizi, necessarie per raggiungere gli scopi istituzionali dell'Amministrazione, sempreché non vi sia duplicazione con strutture interne e non vengano posti in essere rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ovvero Incarichi di consulenza, studio e ricerca; b) le prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, e sempreché manchi qualsiasi facoltà discrezionale dell'Amministrazione; c) il patrocinio e la rappresentanza in giudizio dell'Amministrazione; d) gli appalti, i contratti e gli Incarichi conferiti nell'ambito delle materie regolate dal codice degli appalti pubblici (decreto legislativo 163/2006 e successive modificazioni) per lavori, servizi e forniture, atteso che trattasi di un "corpus" autonomo che trova in se stesso la propria compiuta disciplina; e) gli Incarichi di docenza»¹³.

La Deliberazione della Corte dei Conti n. 16 del 19 giugno 2012¹⁴, adottata dalla Sezione Centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ha inoltre espresso un rilevante principio per ciò che concerne i controlli della Corte dei Conti nei casi di affidamenti finanziati con fondi comunitari.

Nel dettaglio, tale delibera ha previsto che : «[...] il rapporto tra i commi 1 e 4, del più volte citato art. 3, della legge n. 20 del 1994, va dunque correttamente definito nel senso che, ferma restando la obbligatorietà del controllo preventivo sui singoli atti, nei limiti in precedenza individuati, la Corte possa e debba procedere anche al controllo successivo sulle gestioni fuori bilancio, al fine di verificarne la complessiva legittimità e regolarità, anche in relazione agli obiettivi che la gestione stessa nella sua unitarietà deve raggiungere. [...] Ad avviso del Collegio, pertanto, il decreto in esame, che approva un contratto passivo di importo superiore al decimo del valore in ECU stabilito dalla disciplina comunitaria per l'aggiudicazione dei contratti di appalto d'opera, deve essere assoggettato al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. g) della legge n. 20 del 1994 [...]».

giorni dal ricevimento. Il termine è interrotto se l'ufficio richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio. Decorso trenta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'Amministrazione, il provvedimento acquista efficacia se l'ufficio non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo. La sezione del controllo si pronuncia sulla conformità a legge entro trenta giorni dalla data di deferimento dei provvedimenti o dalla data di arrivo degli elementi richiesti con ordinanza istruttoria. Decorso il suddetto termine i provvedimenti divengono esecutivi.

¹³ Sul punto, con riferimento agli Incarichi di docenza, si vedano anche la Deliberazione Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo, 14 luglio 2011, n. 12, la Deliberazione Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 16 del 15 settembre 2011 e la Deliberazione Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo, 16 novembre 2017, n. 7. Con riferimento all'attività di ricerca connessa alla successiva docenza, e dunque all'esclusione della stessa dal controllo preventivo, si veda la Deliberazione n. 6 del 1° marzo 2011.

¹⁴ Nello stesso senso, la Deliberazione Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, 16 settembre 2010, n. 20.

L'art. 7, comma 6 prevede che le Pubbliche Amministrazioni possono conferire Incarichi individuali ad «*esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria*», in presenza di specifici presupposti di legittimità.

Ai sensi del richiamato articolo, pertanto, l'Istituzione, previa verifica dell'oggettiva impossibilità di utilizzare risorse umane disponibili al suo interno, può conferire Incarichi ove ricorrano tutte le seguenti condizioni: (i) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; (ii) la prestazione deve essere di natura altamente qualificata; (iii) la prestazione deve essere temporanea. Non è ammesso il rinnovo e l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico; (iv) la durata, l'oggetto e il compenso della collaborazione devono essere preventivamente determinati.



Alla luce di quanto riportato, si rileva dunque che, in caso di affidamenti finanziati con fondi comunitari, si procederà a: un controllo di natura preventiva sui singoli atti, nei casi previsti dalla normativa; un controllo successivo sulla gestione¹⁵.

¹⁵ Sul punto si veda anche la delibera, Sezione Centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, 25 marzo 2010, n. 7.



Ministero dell'Istruzione

**PROCEDURE PER IL
CONFERIMENTO DI INCARICHI
INDIVIDUALI**

*La procedura ex art.7, comma 6, del D.Lgs.
165/2001 per il conferimento di Incarichi a
personale dipendente di altre Pubbliche
Amministrazioni o a soggetti esterni*

4. TIPOLOGIE DI RAPPORTI DI COLLABORAZIONE

Le Istituzioni Scolastiche possono conferire Incarichi individuali con una delle seguenti modalità:

- **«contratto di lavoro autonomo o contratto d'opera»** (art. 2222 c.c. e ss.): il rapporto negoziale che si concretizza in prestazioni d'opera prevalentemente personali, rese senza vincolo di subordinazione e senza coordinamento da parte del committente. Tali contratti, qualora abbiano ad oggetto prestazioni intellettuali, assumono la qualifica e la disciplina proprie dei "contratti di prestazione d'opera intellettuale" (art. 2229 e ss. c.c.);
- **«contratto collaborazione coordinata e continuativa»** (art. 409 c.p.c.): rapporti di collaborazione che si concretizzano in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, di carattere non subordinato e non organizzate dal committente;
- **«conferimento di incarichi aggiuntivi»**: nei casi in cui gli Incarichi aggiuntivi siano conferiti a personale interno o a personale delle altre Istituzioni mediante collaborazione plurima, il Dirigente Scolastico stipula con l'Incaricato un'apposita lettera negoziale, definendo le reciproche prestazioni;
- **«contratto di prestazione saltuaria»** (art. 54-bis, comma 7, del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito nella Legge 21 giugno 2017, n. 96): contratti aventi ad oggetto prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità, entro determinati limiti di importo e secondo specifiche condizioni e modalità stabilite dalla normativa.

Si precisa che a partire dal 1° luglio 2019, è fatto divieto alle Pubbliche Amministrazioni, in considerazione del divieto contenuto all'art. 7, comma 5-bis, del D.Lgs. 165/2001, di stipulare una specifica tipologia di contratti di collaborazione, ossia quelli aventi ad oggetto 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 (c.d. etero-organizzazione).¹⁶ Si rinvia, per maggiori dettagli in merito a tale aspetto, al paragrafo relativo ai contratti di collaborazione, coordinata, continuativa.

4.1 I contratti di lavoro autonomo o contratti d'opera

Ai sensi dell'art. 2222 c.c., il contratto di lavoro autonomo è il rapporto negoziale nel quale l'Incaricato si obbliga a compiere, dietro corrispettivo, un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio, senza vincolo di subordinazione, né potere di coordinamento del committente.

¹⁶ L' art. 1, comma 284, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020) intervenendo su tale materia, ha previsto, seppur limitatamente alle Istituzioni di cui all'articolo 2, comma 1, della Legge 21 dicembre 1999, n. 508, la possibilità di derogare a quanto indicato dal citato art. 7, comma 5-bis, mediante l'attribuzione di Incarichi di insegnamento della durata di un anno accademico e rinnovabili annualmente per un periodo massimo di tre anni, anche ove temporaneamente conferiti a personale incluso nelle graduatorie nazionali.

Rientrano nella categoria dei contratti d'opera i «contratti di prestazione d'opera intellettuale» (art. 2229 e ss. c.c.), i quali ricomprendono l'esecuzione di una prestazione frutto dell'elaborazione concettuale e professionale di un soggetto competente nello specifico settore di riferimento.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 40, comma 1, della Legge 449/1997, recante «*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*», è espressamente consentita alle Istituzioni scolastiche la stipulazione di contratti di prestazione d'opera con esperti, per particolari attività ed insegnamenti, purché non sostitutivi di quelli curricolari, per sperimentazioni didattiche e ordinamentali, per l'ampliamento dell'offerta formativa e per l'avvio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Tale previsione è richiamata altresì dal citato art. 43, comma 3, del Regolamento.¹⁷

Il contratto di lavoro autonomo, a livello temporale, può connotarsi come rapporto "occasionale" o "continuativo". Per i contratti di carattere occasionale, con particolare riferimento alla necessità o meno di svolgere procedure comparative, si rinvia al precedente paragrafo "Procedure per il conferimento di incarichi individuali".

Il contratto d'opera deve essere tenuto distinto dal contratto di **appalto di servizi**¹⁸, definibile come il «*contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro*» (art. 1655 c.c.).¹⁹

Il contratto di appalto di servizi condivide con il contratto d'opera professionale la caratteristica dell'onerosità, ma se ne differenzia in quanto l'appaltatore è necessariamente un soggetto munito di un **apparato strumentale di persone e mezzi che prevale sull'attività individuale**, e che svolge la propria attività **in forma imprenditoriale**, ai sensi dell'art. 2082 c.c., assumendosi, peraltro, i rischi dell'esercizio dell'attività anche tramite l'esposizione al fallimento.

Come chiarito dalla giurisprudenza, pertanto, la differenza tra le tipologie di contratto in parola è costituita, essenzialmente, dalla circostanza che mentre nel contratto di appalto l'esecuzione

¹⁷ I contratti di prestazioni d'opera ai sensi dell'art. 40 della L. 449/1997 devono essere limitati a sopperire a particolari e motivate esigenze educative e didattiche relative ad attività o progetti deliberati nel POF.

¹⁸ Si rileva, inoltre, l'importanza di rispettare nei contratti di appalto di servizi, quanto indicato nelle Linee Guida A.N.AC. n. 15 recanti «*Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*» approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 494 del 5 giugno 2019. Si riporta quanto indicato nelle citate Linee Guida al punto 2.4: «*L'interesse personale dell'agente, che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico alla scelta del miglior offerente, può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa. Tale interesse deve essere tale da comportare la sussistenza di gravi ragioni di convenienza all'astensione, tra le quali va considerata il potenziale danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni*».

¹⁹ Nella delibera A.N.AC. del 13 maggio 2020 n. 421, relativa ad una fattispecie inerente all'affidamento esterno del servizio di protezione dei dati personali (Incarico di DPO), è stata ritenuta la configurabilità dell'affidamento in termini di appalto di servizi, con conseguente obbligo di procedere alla selezione del contraente nel rispetto della normativa in materia di contratti pubblici.

avviene mediante un'**organizzazione imprenditoriale** cui l'obbligato è preposto, nel contratto d'opera l'esecuzione ha luogo con il prevalente lavoro del professionista²⁰.

Con riferimento agli affidamenti effettuati da soggetti pubblici, la Corte dei Conti e la Giurisprudenza Amministrativa, in continuità rispetto ai principi generali sopra descritti, hanno elaborato i seguenti criteri discretivi tra consulenze e appalti di servizi:

- **Profilo organizzativo** (Deliberazione Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per la Lombardia, 30 maggio 2016, n. 162²¹; Deliberazione Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per la Puglia, 20 marzo 2014, n. 63²²):
 - nell'appalto di servizi, la prestazione è svolta con mezzi e personale all'interno di una struttura organizzata;
 - nell'incarico individuale, l'esecuzione delle prestazioni non necessita di una struttura organizzata;
- **Elemento personalistico** (Deliberazione Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per la Campania, 18 luglio 2018, n. 88²³; Deliberazione Corte dei Conti, Sez. regionale di

²⁰ V. Cass. civ., 4 febbraio 2004, n. 2115.

²¹ Con Deliberazione 30 maggio 2016, n. 162, la Corte dei Conti della Lombardia si è pronunciata sulla natura dell'incarico che il Comune di Grassobbio aveva conferito ad alcuni avvocati per la predisposizione delle norme della variante del Piano di governo del territorio e di altre regolamentazioni, precisando che: «L'appalto di servizi, pur presentando elementi di affinità con il contratto d'opera (autonomia rispetto al committente), si differenzia da quest'ultimo in ordine al profilo dell'organizzazione, atteso che l'appaltatore esegue la prestazione con mezzi e personale che fanno ritenere sussistente, assieme al requisito della gestione a proprio rischio, la qualità di imprenditore commerciale (art. 2195 cod. civ.). Il prestatore d'opera, di converso, pur avendo anch'egli l'obbligo di compiere, dietro corrispettivo, un servizio a favore del committente, senza vincolo di subordinazione e con assunzione del relativo rischio, si obbliga ad eseguirlo con lavoro prevalentemente proprio, senza una necessaria organizzazione.»

²² Più nel dettaglio, la Deliberazione Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, 20 marzo 2014, n. 63, ha specificato che: «le norme in tema di appalto si paesano nelle ipotesi in cui il professionista si sia obbligato a strutturare una stabile organizzazione per l'esecuzione della prestazione, mentre la carenza di tale requisito derivante dall'unicità, dalla singolarità e puntualità dell'incarico, nonché dalla determinatezza dell'arco temporale in cui si deve svolgere la prestazione professionale, inducono a qualificare la fattispecie quale contratto di prestazione d'opera e dunque quale consulenza e/o collaborazione autonoma [...] L'elemento discretivo tra appalto di servizi e contratto di collaborazione non è né il conseguimento per l'Amministrazione di un risultato finale mediante il conferimento dell'incarico, né la circostanza che l'attività non importa obblighi di presenza fissa in ufficio, ma la presenza o meno, in capo all'affidatario, di un'organizzazione imprenditoriale con assunzione del rischio della prestazione oggetto del contratto. In assenza di tali elementi, con conseguente rilevanza dell'elemento personalistico della prestazione intellettuale, l'incarico da affidare rientra necessariamente nella categoria degli studi, consulenze e delle collaborazioni autonome soggette alla disciplina di cui agli artt. 3, comma 55 e 56, L. n. 244 del 2007, e 6, comma 7, D.L. n. 78 del 2010, fermi restando i presupposti d'oggettiva impossibilità ed eccezionalità per legittimare l'affidamento all'esterno (che dovrà essere adeguatamente motivato sotto tale profilo) ed in merito alla non esternabilità delle attività rientranti tra le funzioni essenziali dell'ente».

²³ In particolare, la Deliberazione Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per la Campania, n. 88/2018 si è pronunciata in tal senso «E' evidente, ripercorrendo gli approdi giurisprudenziali [...] che nella fattispecie in esame sia prevalente il "carattere personale o intellettuale della prestazione" nella persona del Dott. omissis, anziché quello imprenditoriale in cui assume rilievo, assieme al requisito della gestione a proprio rischio, la qualità di imprenditore commerciale (art. 2195 cod. civ.), ovvero l'organizzazione dei mezzi necessari. L'attività resa dal Dott. omissis si configura, infatti, come evidenziata dalla documentazione acquisita e su indicata, come una prestazione d'opera intellettuale con obbligo di compiere, dietro corrispettivo, un servizio a favore del committente, senza vincolo di

controllo per la Lombardia, 7 giugno 2013, n. 236²⁴; Deliberazione Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per la Liguria, 17 giugno 2013, n. 54²⁵):

- nell'appalto di servizi, l'appaltatore esegue la prestazione con mezzi e personale, con gestione a proprio rischio;
- nell'incarico individuale, assume rilievo qualificante l'elemento personalistico della prestazione intellettuale del soggetto esecutore.

Analoghe considerazioni sono state sviluppate dalla Giurisprudenza Amministrativa²⁶:

subordinazione e con assunzione del relativo rischio, con lavoro prevalentemente proprio e senza una necessaria organizzazione (art. 2222 c.c.)».

²⁴ In particolare, la Deliberazione Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 7 giugno 2013, n. 236, si è pronunciata su un incarico avente ad oggetto «l'elaborazione di dati informatici, bonifica archivi e svolgimento di attività istruttorie finalizzate alla gestione dell'ufficio tributi comunale», ritenendo che tale prestazione professionale abbia carattere di **complessità e continuità** tali da richiedere una **stabile organizzazione imprenditoriale**, con assunzione del rischio di esecuzione dell'opera a carico dell'assuntore della prestazione. Ritiene la Corte che: «[...] nella consulenza, assume rilievo qualificante l'elemento personalistico della prestazione intellettuale, e dunque appare assai dubbio affidare l'esecuzione di detta prestazione ad un soggetto giuridico di tipo societario e non ad un professionista che detenga le caratteristiche di elevata professionalità richieste dalla natura dell'incarico e dall'oggetto della prestazione».

²⁵ La Deliberazione Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, 17 giugno 2013, n. 54, ha ritenuto che: «Gli incarichi di collaborazione (autonoma), studio, ricerca e consulenza, rientrano nelle prestazioni d'opera intellettuale, fattispecie del più ampio genus dei contratti d'opera. Circa la differenza tra prestazione d'opera professionale (intellettuale) e appalto di servizi: l'incarico professionale (ex artt. 2222-2238 c.c.), riconducibile al modello della locatio operis, si caratterizza per la rilevanza che assume la personalità della prestazione resa dall'esecutore; diversamente, l'appalto di servizi ha ad oggetto la prestazione imprenditoriale di un risultato resa da soggetti con organizzazione strutturata e prodotta senza caratterizzazione personale (eccetto quanto disposto dall'art. 91, D.Lgs. 163/2006 per gli incarichi di progettazione). Gli appalti di servizi si caratterizzano per la prestazione imprenditoriale di risultato resa da soggetti con organizzazione strutturata e prodotta senza caratterizzazione personale, diversamente da quanto previsto nella locatio operis in cui prevale l'elemento personale e fiduciario. Solo gli appalti di servizi sono disciplinati dal codice dei contratti pubblici e relativo elenco-allegato II. La qualificazione degli Incarichi come contratti di collaborazione, ossia contratti d'opera professionale, determina de plano l'applicazione dell'art. 3, commi 55-56, L. 244/2007, poiché la norma in esame si applica a tutti i contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, senza esclusioni/eccezioni».

²⁶ Con specifico riferimento all'affidamento dei servizi legali si riportano due recenti pronunce della giurisprudenza amministrativa: Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 9 aprile 2018: « In relazione alla prima questione, deve rilevarsi che le prestazioni di servizi legali – alla luce della causa, intesa come funzione economico-individuale dell'operazione negoziale – possono essere inquadrare in due differenti tipologie di contratti a seconda della esigenze da soddisfare e dunque della funzione svolta. In primo luogo, viene in rilievo il contratto d'opera intellettuale che si caratterizza per il fatto che il professionista esegue la prestazione con lavoro prevalentemente proprio, non organizzato in forma imprenditoriale (artt. 2229 e ss.). E' questa l'ordinaria modalità attraverso la quale i servizi legali vengono prestati. [...] In secondo luogo, può venire in rilievo anche un contratto di appalto di servizi, il quale presuppone che l'appaltatore, invece, esegua la prestazione servendosi dell'organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio (art. 1655 cod. civ.) I servizi legali, avendo riguardo alla funzione concreta perseguita dalle parti, possono essere resi anche in questo diverso contesto negoziale. Ciò si verifica quando il cliente richiede una prestazione continuativa che viene resa da uno o più professionisti organizzati che si impegnano a trattare l'intero contenzioso del cliente stesso »; T.A.R. Campania Salerno Sez. I, Sent., 11 luglio 2019, n. 1271: « Con la sentenza n. 2730 dell'11 maggio 2015, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato ha stigmatizzato la differenza ontologica che, "ai fini della qualificazione giuridica delle fattispecie e delle ricadute ad essa conseguenti in materia di soggezione alla disciplina recata dal codice dei contratti pubblici, connota l'espletamento del singolo incarico di patrocinio legale, occasionato da puntuali esigenze di difesa dell'ente locale, rispetto all'attività di assistenza e consulenza giuridica, caratterizzata dalla sussistenza di una specifica organizzazione, dalla complessità dell'oggetto e dalla

- **TAR Lazio, Roma, sez. II-Ter, 5 aprile 2017, n. 4243:** *«Osserva il Collegio che la consulenza professionale è assimilabile – come ha riconosciuto anche la giurisprudenza della Corte dei conti - al contratto d'opera intellettuale, disciplinato dagli artt. 2222 e seguenti del codice civile, che è considerato una species del genus contratto di lavoro. Tale tipo negoziale ricomprende l'esecuzione di una prestazione frutto dell'elaborazione concettuale e professionale di un soggetto competente nello specifico settore di riferimento, senza vincolo di subordinazione e in condizioni di assoluta indipendenza. L'appalto di servizi (e quindi anche il subappalto) differisce tuttavia dall'attività di consulenza in ordine al profilo organizzatorio, atteso che l'appaltatore esegue la prestazione con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, rivestendo normalmente la qualità di imprenditore»;*
- **Consiglio di Stato, sez. V, 11 maggio 2012, n. 2730:** *«Le norme in tema di appalti di servizi vengono, in definitiva, in rilievo quando il professionista sia chiamato a organizzare e strutturare una prestazione, altrimenti atteggiandosi a mera prestazione di lavoro autonomo in un servizio (nella fattispecie, legale), da adeguare alle utilità indicate dall'ente, per un determinato arco temporale e per un corrispettivo determinato»;*
- **Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2001, n. 4573:** *«L'attività professionale di redazione di strumenti urbanistici resa a favore di un ente pubblico si configura come prestazione d'opera intellettuale e non come appalto di servizi atteso che l'appaltatore deve essere necessariamente una media o grande impresa e che, mentre l'oggetto dell'appalto di servizi è una prestazione imprenditoriale di un risultato, nel contratto d'opera, viceversa, è una prestazione intellettuale, senza che sia presupposta un'organizzazione di mezzi l'utilizzazione di un lavoro altrui».*



I contratti di lavoro autonomo si concretizzano in prestazioni d'opera prevalentemente personali, rese senza vincolo di subordinazione e senza coordinamento da parte del committente.

Rientrano, in tale fattispecie, anche i contratti di prestazione d'opera intellettuale.

predeterminazione della durata. Tali elementi di differenziazione consentono, infatti, di concludere che, diversamente dall'incarico di consulenza e di assistenza a contenuto complesso, inserito in un quadro articolato di attività professionali organizzate sulla base dei bisogni dell'ente, il conferimento del singolo incarico episodico, legato alla necessità contingente, non costituisca appalto di servizi legali ma integri un contratto d'opera intellettuale che esula dalla disciplina codicistica in materia di procedure di evidenza pubblica».

4.2 I contratti di collaborazione coordinata, continuativa

Le collaborazioni coordinate e continuative (co.co.co.) di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c. sono contratti che si concretizzano in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, di carattere non subordinato e non organizzate dal committente.

Le principali caratteristiche di tale tipologia contrattuale sono state così sintetizzate dalla Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4 del 15 luglio 2004:

- **continuità**, trattandosi di rapporto che deve protrarsi nel tempo e la cui durata deve essere definita in sede negoziale;
- **coordinazione**, da intendersi quale necessaria sussistenza di un vincolo funzionale tra l'opera del collaboratore e l'attività del committente, nonché in termini di stretta connessione con le finalità di quest'ultimo;
- **autonomia del collaboratore** e correlata assenza di un vincolo di subordinazione con il committente, caratteristiche dalle quali consegue che *«il collaboratore non deve essere in alcun modo limitato nel proprio potere decisionale in ordine alla esecuzione del servizio prestato, sebbene il committente non possa essere totalmente estromesso da qualsiasi scelta che riguardi l'esecuzione dell'opera o del servizio pattuito potendo, invece, verificare e controllare le modalità di esecuzione delle attività affidate, al solo fine di valutare la rispondenza del risultato con quanto richiesto e la sua funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati»*;
- **prestazione prevalentemente personale**, in virtù della quale l'Incaricato può fare ricorso a propri collaboratori solo in via estremamente limitata.

Con riferimento ai principali elementi distintivi rispetto ai contratti di lavoro subordinato, la Circolare 4/2004 ha specificato che nei co.co.co. il collaboratore gestisce in autonomia il tempo di lavoro, senza obblighi di prestazione oraria e senza possibilità per il committente di effettuare controlli sulle presenze.

Tali contratti si connotano pertanto per l'esistenza di un coordinamento tra committente e collaboratore, senza tuttavia prevedere un potere organizzativo del primo nei confronti del secondo, anche in merito ai tempi e al luogo di lavoro (c.d. etero-organizzazione).

Come già ricordato innanzi, infatti, i rapporti connotati da etero-organizzazione del committente ricadono nel divieto di cui all'art. 7, comma 5-bis, del D.Lgs. 165/2001, così come riformato dal D.Lgs. 75/2017, il quale prevede che *«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»*²⁷.

²⁷ La Circolare n. 3 del 23 novembre 2017 del Ministero per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha rilevato che le amministrazioni possono sottoscrivere contratti di collaborazione che non abbiano le caratteristiche di eterointegrazione vietate dal comma 5-bis dell'art. 7 del D.Lgs. 165/2001 e che rispettino i requisiti di cui al comma 6 del succitato art. 7.

I contratti posti in essere in violazione di tale divieto sono nulli e determinano responsabilità erariale, nonché le ulteriori conseguenze negative previste dall'articolo 7, comma 5-*bis*, del D.Lgs. 165/2001.

Tale divieto, ai sensi dell'articolo 22, comma 8, del D.Lgs. 75/2017, si applica agli Incarichi individuali sottoscritti **a partire dal 1° luglio 2019**²⁸.

Si registra, peraltro, anche in ambito privatistico, una analoga previsione, ossia l'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 81/2015, volta a precludere il ricorso a contratti di collaborazione etero-organizzata: *«A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente»*.

Sulla differenza tra coordinazione²⁹ ed etero-organizzazione si può richiamare, in primo luogo, una recente pronuncia della Corte d'Appello di Torino del 4 febbraio 2019, n. 26, la quale ha chiarito che: *«Pur senza "sconfinare" nell'esercizio del potere gerarchico, disciplinare (che è alla base della eterodirezione) la collaborazione è qualificabile come etero-organizzata quando è ravvisabile un'effettiva integrazione funzionale del lavoratore nella organizzazione produttiva del committente, in modo tale che la prestazione lavorativa finisce con l'essere strutturalmente legata a questa (l'organizzazione) e si pone come un qualcosa che va oltre alla semplice coordinazione di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c., poiché in detta ipotesi è il committente che determina le modalità della attività lavorativa svolta dal collaboratore»*³⁰.

²⁸ Per l'efficacia del divieto, si veda l'art. 1, comma 1131, lett. f), della Legge n. 145 del 30 dicembre 2018. Sul punto, la Circolare n. 3 del 23 novembre 2017 del Ministero per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione, recante *«Indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato»*, ha precisato che il divieto si applica soltanto ai contratti sottoscritti a partire dalla suddetta data, ma non ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, dispiegano i propri effetti anche in un periodo successivo. Nello stesso senso si è espressa anche la Deliberazione Corte dei conti, Sezione centrale controllo di legittimità, 23 dicembre 2015, n. 37, la quale ha precisato che: *«Il divieto per le Pubbliche Amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione con personale esterno previsto dall'articolo 2, comma 4, d.lgs. 81/2015 si applica soltanto ai contratti sottoscritti a partire dal 1° gennaio 2017, ma non ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, dispiegano i propri effetti anche in un periodo successivo alla predetta data»*. Il principio può essere esteso alla nuova disciplina normativa, attesa la corrispondenza del disposto, per cui si può ritenere che il divieto per le 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, si applica soltanto ai contratti sottoscritti a partire dal 1° gennaio 2018 [leggasi oggi, 1° luglio 2019, n.d.r.], ma non ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, dispiegano i propri effetti anche in un periodo successivo alla predetta data».

²⁹ Per quanto afferisce alla "coordinazione" di cui all'art. 409 c.p.c., si rileva quanto disposto dalla Corte d'Appello di Roma, Sez. lavoro, Sent., 18 giugno 2019 *«[...] i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione, di cui all'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa [...]»*.

³⁰ Nel caso in esame la Corte d'Appello di Torino ha ravvisato la etero-organizzazione ex art. 2 D.Lgs. 81/2015 perché gli appellanti (fattorini di una nota società di delivery) lavoravano sulla base di una "turnistica" stabilita dalla società. La committente determinava le zone di partenza, venivano comunicati gli indirizzi di consegna e i tempi di consegna erano predeterminati.

In tale pronuncia, il Collegio ha statuito inoltre che il citato art. 2 del D.Lgs. 81/2015 «*individua un terzo genere, che si viene a porre tra il rapporto di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 c.c. e la collaborazione come prevista dall'articolo 409 n.3 c.p.c., evidentemente per garantire una maggiore tutela alle nuove fattispecie di lavoro che, a seguito della evoluzione e della relativa introduzione sempre più accelerata delle recenti tecnologie, si stanno sviluppando. Postula un concetto di etero-organizzazione in capo al committente che viene così ad avere il potere di determinare le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa del collaboratore e cioè la possibilità di stabilire i tempi e i luoghi di lavoro*».

La Corte di Cassazione 24 gennaio 2020, n. 1663, pronunciandosi sul medesimo caso e respingendo il ricorso della società di *delivery*, ha specificato che:

- «[...] Una volta ricondotta la etero-organizzazione ad elemento di un rapporto di collaborazione funzionale con l'organizzazione del committente, così che le prestazioni del lavoratore possano, secondo la modulazione unilateralmente disposta dal primo, opportunamente inserirsi ed integrarsi con la sua organizzazione di impresa, si mette in evidenza (nell'ipotesi del D.Lgs. n. 81 del 2015, art. 2) la differenza rispetto ad un **coordinamento stabilito di comune accordo dalle parti** che, invece, nella norma in esame, è imposto dall'esterno, appunto etero-organizzato. Tali differenze illustrano un regime di autonomia ben diverso, significativamente ridotto nella fattispecie del D.Lgs. n. 81 del 2015, art. 2: integro nella fase genetica dell'accordo (per la rilevata facoltà del lavoratore ad obbligarsi o meno alla prestazione), ma non nella fase funzionale, di esecuzione del rapporto, relativamente alle modalità di prestazione, determinate in modo sostanziale da una piattaforma multimediale e da un applicativo per smartphone [...]]»;
- «[...] Il **riferimento ai tempi e al luogo** di lavoro esprime solo una possibile estrinsecazione del potere di **etero-organizzazione**, con la parola "anche" che assume **valore esemplificativo**. [...] Del resto, è stato condivisibilmente rilevato che le modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa lo sono, nell'attualità della rivoluzione informatica, sempre meno significative anche al fine di rappresentare un reale fattore discrezionale tra l'area della autonomia e quella della subordinazione [...]]»;

Ulteriori pronunce si sono espresse sulla tematica in esame, a titolo esemplificativo, si richiama il Tribunale Roma 6 maggio 2019 n. 4243, che in merito a un ricorso presentato da alcuni lavoratori impiegati nello svolgimento dell'attività di collaborazione "out bound" di *call center*, ha statuito che «Ciò significa che il lavoratore etero-organizzato resta, tecnicamente, "autonomo" ma per ogni altro aspetto, e in particolare per quel che riguarda sicurezza e igiene, retribuzione diretta e differita (quindi inquadramento professionale), limiti di orario, ferie e previdenza, il rapporto è regolato nello stesso modo. Viene, pertanto, fatto salvo l'assetto negoziale stabilito dalle parti in sede di stipulazione del contratto con l'estensione delle tutele previste per i rapporti di lavoro subordinato». Nella stessa pronuncia il tribunale ha inoltre disposto che «[...] Infine, tali rapporti di collaborazione si devono concretare in prestazioni di lavoro "le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro", così enucleando l'elemento della "etero-organizzazione", che appare **certainamente qualcosa di più invasivo rispetto al mero "coordinamento" con il committente, tipico delle co.co.co. di cui all'art. 409 n. 3 c.p.c., nelle quali le modalità di esecuzione della prestazione sono il frutto di un accordo delle parti**, ma rappresentando necessariamente qualcosa di meno rispetto all'esercizio del potere direttivo e di conformazione (eterodirezione) della prestazione da parte del datore di lavoro. [...]]».



- «[...] se l'elemento del coordinamento dell'attività del collaboratore con l'organizzazione dell'impresa è comune a tutte le collaborazioni coordinate e continuative, secondo la dizione dell'art. 409, comma 3, cod. proc. civ., nel testo risultante dalla modifica di cui all'art. 15, comma 1, lett. a) della legge n. 81 del 2017, nelle **collaborazioni** non attratte nella disciplina dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81 del 2015 le modalità di coordinamento sono stabilite di comune accordo tra le parti, mentre nel caso preso in considerazione da quest'ultima disposizione tali **modalità** sono **imposte dal committente**, il che integra per l'appunto la **etero-organizzazione** che dà luogo all'applicazione della disciplina del **lavoro subordinato** [...]».



Le collaborazioni coordinate e continuative (co.co.co.) di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c. sono contratti che si concretizzano in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, di carattere non subordinato e non organizzate dal committente.

Ai sensi dell'art. 7, comma 5-bis, del D.Lgs. 165/2001, così come riformato dal D.Lgs. 75/2017, è vietato per le Pubbliche Amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretizzino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano etero-organizzate dal committente (anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro). Tale divieto si applica a partire dal 1° luglio 2019.

I contratti posti in essere in violazione a tale divieto sono nulli e determinano responsabilità erariale, nonché le ulteriori conseguenze negative previste dalla legge.

4.3 Conferimento di Incarichi aggiuntivi

Qualora l'Incarico sia conferito a personale interno alla scuola, ovvero a personale di altre Istituzioni Scolastiche mediante l'istituto delle collaborazioni plurime, si procederà a formalizzare una apposita lettera di Incarico, la quale, secondo prassi adottata dalle Istituzioni Scolastiche avrà, in via indicativa, almeno i seguenti contenuti:

- i. durata dell'Incarico;
- ii. oggetto dell'Incarico;
- iii. obblighi derivanti dall'espletamento dell'Incarico;
- iv. indicazione del compenso e altri eventuali corrispettivi.



La lettera di Incarico, redatta per i conferimenti rivolti al personale interno o a personale di altre Istituzioni mediante collaborazioni plurime, riporta, quale contenuto minimo, l'oggetto, la durata, gli obblighi e il compenso del soggetto Incaricato.

4.4 I contratti di prestazione saltuaria

Il contratto di **prestazione saltuaria**, ai sensi dell'articolo 54-*bis*, comma 13, del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito nella Legge 21 giugno 2017, n. 96, è il contratto mediante il quale una Pubblica Amministrazione può acquisire, con modalità semplificate, prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità, entro determinati limiti di importo e alle condizioni e con le modalità definite dalla normativa.

Si precisa che i contratti di prestazione saltuaria, da non confondere il "contratto di lavoro autonomo per prestazione occasionale", possono essere stipulati solo nei casi in cui i sussistano presupposti specifici indicati dalla succitata norma, quali:

- il rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale;
- il rispetto del limite di durata della prestazione pari a 280 ore nell'arco dello stesso anno civile;
- esigenze temporanee o occasionali delineate nel medesimo art. 54-*bis*, comma 7 e di seguito riportate:
 - svolgimento di progetti speciali rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o che fruiscono di ammortizzatori sociali;
 - svolgimento di lavori di emergenza correlati a calamità o eventi naturali improvvisi;
 - svolgimento di attività di solidarietà, in collaborazione con altri enti pubblici o associazioni di volontariato;
 - organizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritative.



Il contratto di prestazione saltuaria, ai sensi dell'articolo 54-*bis*, comma 13, del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito nella legge 21 giugno 2017, n. 96, può essere utilizzato quando, per specifiche esigenze delineate dal comma 7, l'Istituzione Scolastica voglia acquisire, con modalità semplificate, prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità, entro determinati limiti di importo e alle condizioni e con le modalità definite dalla normativa.

5. OBBLIGHI DI TRASPARENZA E COMUNICAZIONE

5.1 Conferimento dell'Incarico e obblighi di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013

All'esito della procedura di affidamento, l'Istituzione acquisisce dall'incaricando una conferma della dichiarazione circa l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi, ai sensi dell'art. 53, comma 14, del D.Lgs. 165/2001 sottoscritta nella fase di invio della candidatura.

Successivamente, l'Istituzione adotta un provvedimento motivato di conferimento di Incarico e stipula con l'Incaricato un contratto di Incarico.

L'atto negoziale con cui l'Istituzione conferisce un Incarico professionale deve essere redatto, a **pena di nullità**, in **forma scritta**. Di conseguenza, deve escludersi che la sussistenza di tale requisito formale possa essere ricavata *aliunde*, ad esempio attraverso altri documenti che non costituiscono il contratto, ma lo presuppongono (ad es., pattuizioni successive che regolamentano il compenso, fatture, ecc.)³¹. La forma scritta, infatti, garantisce il regolare svolgimento dell'attività amministrativa e permette d'identificare con precisione il contenuto del programma negoziale, anche ai fini della verifica della necessaria copertura finanziaria³².

Stipulato il contratto, le Istituzioni scolastiche sono tenute ad applicare la disciplina circa gli obblighi di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013

Tale disciplina distingue il contenuto delle informazioni da rendere pubbliche a seconda che si tratti di incarichi relativi a personale interno dell'Amministrazione (art. 18 D.Lgs. 33/2013) oppure di incarichi conferiti a collaboratori o consulenti esterni (art. 15 D.Lgs. 33/2013).

Ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. 33/2013, le Pubbliche Amministrazioni devono pubblicare l'elenco degli Incarichi conferiti o autorizzati **a ciascuno dei propri dipendenti** (incarichi interni o collaborazioni plurime) con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni Incarico.

Tali informazioni devono essere pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Personale" – "Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti".

Gli Incarichi individuali di **collaborazione** e di **consulenza** conferiti e affidati **a soggetti esterni all'amministrazione** (incarichi conferiti ai sensi dell'art. 7, comma 6, D.Lgs. 165/2001 a soggetti esterni oppure a dipendenti di altre PA) a qualsiasi titolo, sia oneroso che gratuito, devono essere anch'essi oggetto di pubblicità ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. 33/2013, sul sito web dell'Istituzione, sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Consulenti e collaboratori".

³¹ *Ex multis*, Cass., sez. II, 27 gennaio 2010, n. 1741.

³² Cass., sez. I, 13 ottobre 2016, n. 20690.

Con riferimento a tale tipologia di Incarichi, ai sensi dell'art. 15, comma 1, del D.Lgs. 33/2013, devono essere pubblicati nella specifica sezione le seguenti informazioni relative ai titolari di Incarichi di collaborazione o consulenza:

«[...] a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'Incarico;

b) il curriculum vitae;

c) i dati relativi allo svolgimento di Incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla Pubblica Amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;

d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato».

La pubblicazione deve avvenire entro tre mesi dal conferimento dell'Incarico e per i tre anni successivi.

Per approfondimenti in merito agli obblighi di pubblicazione, si rinvia alla Delibera A.N.AC. n. 1310 del 28 dicembre 2016, recante «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*», alla Delibera A.N.AC. n. 50 del 4 luglio 2013 «*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*» e agli ulteriori orientamenti adottati dalla giurisprudenza e dalla prassi.



All'esito della procedura di affidamento, l'Istituzione acquisisce dall'incaricato una dichiarazione circa l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 53, comma 14, del D.Lgs. 165/2001.

Successivamente, l'Istituzione adotta un provvedimento motivato di conferimento di Incarico redatto in forma scritta a pena di nullità.

Ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. 33/2013, le Pubbliche Amministrazioni devono pubblicare l'elenco degli Incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei propri dipendenti, con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni Incarico.

Tali informazioni devono essere pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Personale" – "Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti".

Gli Incarichi individuali di collaborazione e di consulenza conferiti e affidati a soggetti esterni all'amministrazione a qualsiasi titolo, sia oneroso che gratuito, devono anche loro essere oggetto di pubblicità ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. 33/2013, sul sito web dell'Istituzione, sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Consulenti e collaboratori".

5.2 Gli obblighi di comunicazione in caso di Incarichi conferiti a dipendenti pubblici

L'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 prevede specifici obblighi di comunicazione che devono essere adempiuti in caso di conferimento di Incarichi a dipendenti pubblici.

Come precisato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nella Relazione al Parlamento recante *“Anagrafe delle Prestazioni Incarichi conferiti a pubblici dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni (Art. 53 decreto legislativo 30 Marzo 2001 n. 165)”*, aggiornata al 2016 (ultima versione) e nella circolare DPF Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni n. 5/2006, gli obblighi di comunicazione si riferiscono a tutti gli **incarichi di collaborazione affidati ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001.**

Tali obblighi coinvolgono, a vario titolo: (i) l'Amministrazione che conferisce l'Incarico; (ii) il dipendente al quale è conferito l'Incarico; (iii) l'Amministrazione di provenienza dell'Incaricato.

Ai sensi dei commi 11, 12 e 13, del succitato art. 53:

- entro quindici giorni dall'erogazione del compenso, il soggetto che ha erogato il compenso comunica all'Amministrazione di appartenenza dell'Incaricato l'ammontare del suddetto compenso (comma 11);
- le Amministrazioni Pubbliche che conferiscono o autorizzano Incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti, comunicano in via telematica, nel termine di quindici giorni, al Dipartimento della Funzione Pubblica gli Incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'Incarico e del compenso lordo, ove previsto (comma 12);
- le Amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare tempestivamente al DFP, in via telematica, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni Incarico conferito o autorizzato, i compensi da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11 (comma 13).

Nei casi di cui al sopra richiamato art. 53, comma 6, non si applicano gli obblighi di comunicazione di cui ai commi 11, 12, 13, dell'art. 53 medesimo.

Ai sensi del comma 14, inoltre, le Amministrazioni Pubbliche devono comunicare al DFP i dati di cui agli artt. 15 e 18 del citato D.Lgs. 33/2013, relativi a tutti gli Incarichi conferiti e autorizzati a qualsiasi titolo ai propri dipendenti o a consulenti e collaboratori eterni, secondo le tempistiche ivi previste.

Le Istituzioni Scolastiche rendono noti, mediante l'inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'Incarico, nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

Le informazioni relative a consulenze e Incarichi comunicate dalle Amministrazioni al DFP, nonché le informazioni pubblicate dalle stesse nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica ai sensi del presente articolo, sono trasmesse e pubblicate in tabelle

riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Entro il 31 dicembre di ciascun anno, il DFP trasmette alla Corte dei Conti:

- l'elenco delle Amministrazioni inadempienti all'obbligo di trasmissione e di pubblicazione;
- l'elenco delle Amministrazioni inadempienti all'obbligo di comunicare i collaboratori esterni e i soggetti ai quali sono stati affidati Incarichi di consulenza.

Le Amministrazioni che omettono gli adempimenti di cui ai commi da 11 a 14 non possono conferire nuovi Incarichi fino a quando non adempiono. I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9³³.



Quando l'Incarico è conferito a dipendenti pubblici sono previsti specifici obblighi di comunicazione ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001, che coinvolgono: (i) l'Amministrazione che conferisce l'Incarico; (ii) il dipendente al quale è conferito l'Incarico; (iii) l'Amministrazione di provenienza dell'Incaricato.

³³ Art. 53, comma 15, del D.Lgs. 165/2001.



6. DETERMINAZIONE DEI COMPENSI

I criteri di determinazione dei compensi ed i relativi limiti devono essere definiti all'interno del regolamento di cui si dota la singola istituzione scolastica per l'affidamento di incarichi individuali.

In linea generale, si evidenzia che per tutti i destinatari di incarico (sia interni che esterni all'Amministrazione):

- in caso di attività per le quali esistono riferimenti normativi/contrattuali specifici, si applicano i compensi da essi previsti (ad esempio: tabelle allegate al CCNL in vigore, parametri e indicazioni contenute nel D.L. 326/95 ovvero compensi previsti dalla Circolare del Ministero del lavoro n. 101/97);
- è possibile stabilire un compenso forfettario (si veda al riguardo l'art. 88, comma 1, del CCNL³⁴), il quale tenga conto della complessità dell'incarico e del tempo presumibilmente necessario per espletarlo, dell'impegno e delle competenze professionali richieste all'esperto e/o Associazione e delle disponibilità finanziarie programmate, qualora ciò sia economicamente più conveniente all'Amministrazione. Sono fatti salvi i compensi per i quali è escluso il regime di forfetizzazione (come compensi previsti in specifici progetti finanziati con fondi comunitari e/o regolamentati dagli stessi enti erogatori).

Ciò detto, tenuto conto, come accennato poc'anzi, che i parametri per la determinazione dei compensi devono essere definiti all'interno del regolamento della singola istituzione scolastica e che gli stessi possono essere rideterminati annualmente dal Consiglio d'istituto, di seguito si riportano alcuni esempi in funzione di casistiche ricorrenti.

Esempio 1: la tabella sottostante sintetizza le misure del compenso orario lordo tabellare definite dal CCNL 2006/2009 per gli incarichi interni del personale docente o ATA impegnato in attività con gli alunni – di insegnamento o di non insegnamento.

³⁴ L'articolo 88, c.1 del CCNL 2006/2009 precisa che "Le attività da retribuire, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, sono quelle relative alle diverse esigenze didattiche, organizzative, di ricerca e di valutazione e alle aree di personale interno alla scuola, eventualmente prevedendo compensi anche in misura forfetaria, da definire in sede di contrattazione, in correlazione con il POF., su delibera del consiglio di circolo o d'istituto, il quale, a tal fine, acquisisce la delibera del collegio dei docenti. La ripartizione delle risorse del fondo dovrà tenere conto anche con riferimento alle consistenze organiche delle aree, docenti ed ata, dei vari ordini e gradi di scuola eventualmente presenti nell'unità scolastica e delle diverse tipologie di attività (eda, scuola ospedaliera, carceraria, corsi serali, convitti). Per gli insegnanti la finalizzazione delle risorse del presente articolo va prioritariamente orientata agli impegni didattici in termini di flessibilità, ore aggiuntive di insegnamento, di recupero e di potenziamento. La progettazione va ricondotta ad unitarietà nell'ambito del POF, evitando la burocratizzazione e le frammentazioni dei progetti. Nella determinazione delle misure unitarie dei compensi dovrà essere posta particolare attenzione a costituire un ragionevole equilibrio tra le diverse componenti della retribuzione."



Rispetto alla modalità di determinazione del compenso netto da corrispondere al personale interno, si rappresenta che, in linea generale, gli emolumenti da corrispondere sono caratterizzati da: compenso netto, oneri a carico del lavoratore ed oneri a carico dell'amministrazione. La somma del compenso netto e degli oneri a carico del lavoratore viene definita "lordo dipendente"; la somma del compenso "lordo dipendente" e degli oneri a carico dell'Amministrazione, viene definita "lordo stato". Si precisa che gli importi presenti nella tabella sottostante sono al netto degli oneri a carico dell'Amministrazione.

Tipologia di attività	Importo orario Lordo dipendente
Docente attività di insegnamento*	35,00 €
Docente attività non di insegnamento*	17,50 €
Personale ATA **	Da rapportare al profilo di appartenenza

*Si intende il personale docente interno all'Istituzione scolastica o in servizio presso altre Istituzioni scolastiche

** Per maggiori dettagli, si vedano le tabelle 6, 7 e 8 del CCNL 2006/2009

Esempio 2: la tabella sottostante riassume, con particolare riferimento alle "attività di direzione e di docenza relative alle iniziative di formazione", il compenso massimo da corrispondere ai sensi del D.L. 326/95, in base al tipo di attività e all'impegno professionale richiesto da ciascuna iniziativa. Si precisa che tali compensi si intendono al lordo delle ritenute a carico del prestatore d'opera e al netto di eventuale IVA e oneri a carico dell'Amministrazione.

Tipologia di attività	Importo orario Lordo dipendente
Docenza in corsi di formazione	41,32 €
Docenza in corsi di formazione, progetti PTOF, seminari e conferenze per docenti universitari e dirigenti	51,65 €
Attività di direzione, organizzazione e controllo delle singole iniziative formative destinate al personale della scuola	41,32 €
Attività di coordinamento scientifico, progettazione, produzione e validazione dei materiali, monitoraggio e valutazione degli interventi stessi	da 41,32 € a 51,65 €
Assistenza tutoriale, coordinamento lavori di gruppo, esercitazioni	25,82 €
Attività svolta dal personale amministrativo, tecnico ed ausiliario per la collaborazione alla realizzazione degli interventi formativi	Da rapportare al profilo di appartenenza*

*Ai sensi dell'art. 5 del D.L. 326/95, il compenso orario è fissato nella misura oraria stabilita per le attività aggiuntive.

Per maggiori dettagli, si vedano le tabelle 6, 7 e 8 del CCNL 2006/2009.

Esempio 3: per le attività formative cofinanziate dal F.S.E, le attività di rilevante complessità ed in presenza di professionalità uniche e di alto livello, da valutare e giustificare di volta in volta, è



possibile attribuire i compensi previsti dalla Circolare del Ministero del lavoro n. 101/97 del 17/07/1997.³⁵ Si precisa che tali compensi sono omnicomprensivi degli oneri previsti (lordo stato) e, pertanto, rappresentano il costo totale che l'Istituzione dovrà sostenere in fase di liquidazione del compenso.

Con particolare riferimento agli Incarichi esterni, occorre precisare che l'oggetto della prestazione, ai sensi dell'art. 7 comma 6 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165 *“deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente”*.

Pertanto, anche il compenso definito dall'Istituzione Scolastica nell'avviso di selezione - tenendo conto, ove applicabili, dei parametri e delle indicazioni contenute nelle disposizioni normative in materia - deve essere congruo rispetto alla specificità professionale richiesta.

Per quanto di rilievo rispetto al regime previdenziale e fiscale valgono le indicazioni che di seguito si riportano.

Preliminarmente si ricorda che, ai sensi dell'artt. 35 e 57 del CCNL 2006/2009, mediante il ricorso all'istituto delle collaborazioni plurime, i docenti ed il personale ATA possono prestare la propria collaborazione ad altre scuole statali.

Nel caso dei docenti, tale collaborazione sarà rivolta alle *“[...] altre scuole statali che, per la realizzazione di specifici progetti deliberati dai competenti organi, abbiano necessità di disporre di particolari competenze professionali non presenti o non disponibili nel corpo docente della istituzione scolastica [...]”* mentre il personale ATA potrà prestare la propria collaborazione *“[...] per realizzare specifiche attività che richiedano particolari competenze professionali non presenti in quella scuola [...]”*.

Si precisa, inoltre, che il conferimento di Incarichi a docenti interni all'Istituzione Scolastica o appartenenti ad altre Istituzioni Scolastiche mediante il ricorso all'istituto delle collaborazioni plurime ex art. 35 CCNL del 29 novembre 2007 è assoggettato alla medesima disciplina fiscale e previdenziale prevista per i compensi erogati ai docenti interni che effettuano prestazioni aggiuntive all'orario d'obbligo³⁶.

Più in dettaglio, si applicheranno:

- gli oneri a carico dell'amministrazione: IRAP (8,5%) e INPS a carico dell'Amministrazione (cd. “INPS stato”: 24,2%);

³⁵ Si veda anche quanto riportato nella Circolare del Ministero del Lavoro n. 101/1997.

³⁶ Si veda, sul punto quanto indicato nella Nota MIUR n. 34815 del 2 agosto 2017.



- gli oneri a carico del lavoratore: INPS a carico del dipendente (cd. "INPS dipendente": 8,8%), fondo credito dipendente (0,35%) e IRPEF³⁷ (da calcolare sull'imponibile fiscale e variabile in funzione della fascia di reddito a cui appartiene il beneficiario del compenso).

Con particolare riferimento al regime previdenziale e fiscale previsto per gli Incarichi esterni, in primo luogo si evidenzia che gli Incarichi conferiti ai sensi dell'art. 7 comma 6 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 devono essere assoggettati alle disposizioni contenute nella normativa fiscale e previdenziale in materia di lavoro autonomo³⁸.

In secondo luogo, si ricorda che è necessario distinguere se le prestazioni di lavoro autonomo sono esercitate da professionisti con o senza partita IVA e se il reddito annuo derivante dalle prestazioni occasionali supera o meno la soglia di 5.000,00 euro annui³⁹.

Di seguito si riportano alcuni esempi in funzione di casistiche ricorrenti.

Esempio 1: nel caso in cui il reddito annuo derivante dalle prestazioni occasionali superi i 5.000,00 euro annui⁴⁰:

- sussiste un obbligo di iscrizione alla gestione separata INPS o ad altra gestione previdenziale prevista dalla normativa per lo specifico settore;
- in caso di superamento di detta fascia, i contributi sono dovuti esclusivamente sulla quota di reddito eccedente.

Più in dettaglio, per le prestazioni esercitate abitualmente senza partita IVA con altra copertura previdenziale, si applicheranno le seguenti aliquote: contributo INPS pari a $2/3 \cdot 24\%$, IRAP (8,50%) e ritenuta d'acconto (20%).

Per le prestazioni esercitate abitualmente senza partita IVA senza altra copertura previdenziale, si applicheranno le seguenti aliquote: contributo INPS pari a $2/3 \cdot 33,72\%$, IRAP (8,50%) e ritenuta d'acconto (20%).

Esempio 2: nel caso il reddito annuo derivante dalle prestazioni occasionali sia inferiore a 5.000,00 euro annui:

³⁷ Per maggiori dettagli relativamente agli scaglioni IRPEF, si consulti l'art. 11 "Determinazione dell'imposta" del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

³⁸ Si veda, sul punto, la Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 dell'11 agosto 2008.

³⁹ Si veda la Circolare INPS n. 103/2004.

⁴⁰ Sul punto, si veda l'articolo 44, comma 2, del D.L. n. 269 del 2003, il quale prevede che «A decorrere dal 1° gennaio 2004 i soggetti esercenti attività di lavoro autonomo occasionale e gli incaricati alle vendite a domicilio di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, sono iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, solo qualora il reddito annuo derivante da dette attività sia superiore ad euro 5.000. Per il versamento del contributo da parte dei soggetti esercenti attività di lavoro autonomo occasionale si applicano le modalità ed i termini previsti per i collaboratori coordinati e continuativi iscritti alla predetta gestione separata [...]».



- gli Incaricati non sono soggetti ad obbligo di iscrizione alla gestione separata INPS o ad altra gestione previdenziale prevista dalla normativa per lo specifico settore;
- non sono dovuti i contributi previdenziali, ma si applicheranno le aliquote relative all'IRAP (8,50%) e alla ritenuta d'acconto (20%).

Esempio 3: nel caso di prestazioni di lavoro autonomo esercitate abitualmente con partita IVA, occorrerà verificare se il professionista sia iscritto all'Albo e/o ad una specifica Cassa previdenziale. Al riguardo si precisa che l'apertura della partita IVA è obbligatoria per tutti coloro che svolgono un'attività in proprio in maniera continuativa e abituale (come ad esempio i professionisti iscritti ad un albo professionale), ovverosia con contratto di prestazione autonoma abituale e continuativa⁴¹. Inoltre, ai sensi dell'art.2, comma 26 della Legge 35/95, per i liberi professionisti titolari di partita IVA non iscritti ad una specifica Cassa previdenziale, è prevista l'iscrizione alla Gestione Separata e tale contributo è interamente a carico del professionista, che tuttavia ha facoltà di addebitare al cliente in fattura, a titolo di rivalsa, un'aliquota pari al 4% dei compensi lordi.

Alla luce di quanto sopra esposto, si evidenzia che relativamente al regime fiscale di appartenenza dell'Incaricato, lo stesso risulta essere desumibile dalle fatture o da altri documenti contabili (fattura⁴² o notula⁴³) emessi dagli stessi e inviati all'Istituzione Scolastica. Tale assunto vale anche per ciò che concerne i contributi previdenziali relativi al prestatore d'opera, a seconda che sia iscritto ad una cassa prevista dalla categoria di appartenenza o alla gestione separata INPS⁴⁴.

A tal proposito, si può evidenziare che la Legge di Bilancio 2019 (Legge 30 dicembre 2018, n. 145) e, in particolare, l'art. 1, comma 9, modificando l'art. 1, commi 54 e 55, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha previsto la possibilità per i lavoratori autonomi con un fatturato annuo

⁴¹ Il MEF con la nota n. 4594/2015, nel rispondere ad alcuni documenti emanati dal centro studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri (Cni) ha affermato che al fine dello svolgimento delle attività tipiche della professione, per il cui esercizio occorre l'iscrizione all'albo, ricorre l'obbligo per i professionisti di aprire la partita IVA.

⁴² I collaboratori che effettuano una prestazione di lavoro occasionale presenteranno una notula con applicata una marca da bollo sin dall'origine (in atto del valore di € 2,00) se l'imponibile del corrispettivo è superiore ad € 77,47; i professionisti con P.IVA non applicano il bollo se la fattura è soggetta ad IVA; i professionisti in regime agevolato, con esenzione dall'IVA, applicano il bollo come i collaboratori occasionali.

⁴³ La Notula deve evidenziare il compenso lordo (al netto dell'Irap), la ritenuta d'acconto Irpef ed il compenso netto (si ricorda che i proventi di attività occasionali di lavoro autonomo rientrano tra i redditi "diversi" individuati nell'art. 87, lett. L, del TUIR) – qualora dovuti devono essere evidenziati i contributi alla gestione separata INPS (per incarico il cui importo sia superiore ai 5.000,00 euro annui).

⁴⁴ L'Agenzia delle Entrate, Consulenza giuridica n. 956-13/2018, a seguito dell'istanza presentata il 9 luglio 2018 dal Ministero ha evidenziato che: «Alla luce dei chiarimenti forniti nella citata circolare n. 22/E del 2008, si ritiene che all'attività di formazione svolta dagli operatori economici ai quali viene affidato il servizio da parte delle scuole statali, beneficiarie del PON Scuola, possa applicarsi l'esenzione da IVA prevista dall'articolo 10, comma 1, n. 20, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633. In tal caso, infatti, tramite il finanziamento da parte dell'ente pubblico (scuola statale), risulta integrato il requisito del "riconoscimento" in capo agli operatori economici per atto concludente della specifica attività didattica e formativa da essi posta in essere».



non superiore a 65.000,00 euro di usufruire di un regime fiscale forfettario. In particolare, coloro che abbiano optato per tale regime:

- non applicano IVA alle proprie fatture;
- non sono soggetti a ritenuta d'acconto;
- non devono applicare le disposizioni relative all'obbligo di fatturazione elettronica.

Tutto ciò rappresentato, al fine di fornire un supporto operativo alle Istituzioni Scolastiche nell'ambito della determinazione puntuale del compenso da corrispondere all'Incaricato, di seguito si forniscono due modalità di calcolo alternative (relative ad un incarico interno e ad uno esterno).

Esempio 1: si ipotizzi di dover corrispondere ad un docente interno un compenso relativo a 10 ore di insegnamento da liquidare con fondi propri della scuola. Nel caso in esame, l'importo lordo dipendente per ogni ora da liquidare viene definito dal CCNL 2006/2009, e risulta pari a 35 euro/ora.

Ai fini del calcolo del costo totale che la scuola dovrà sostenere occorre procedere come segue:

- moltiplicare l'importo orario lordo dipendente per il numero di ore da liquidare (ipotizzando 10 ore di formazione): $35 \times 10 = 350$;
- calcolare l'IRAP rispetto all'importo complessivo lordo dipendente: $8,5\% \times 350 = 29,75$;
- calcolare l'INPS stato rispetto all'importo complessivo lordo dipendente: $24,2\% \times 350 = 84,70$;
- definire l'importo complessivo lordo stato (somma dell'importo complessivo lordo dipendente e degli oneri a carico dell'amministrazione): $350 + 29,75 + 84,70 = 464,45$ (in alternativa, sarebbe stato possibile calcolare tale valore moltiplicando l'importo complessivo lordo dipendente per gli oneri a carico dell'amministrazione: $350 \times 1,327$, dove 1,327 è dato dalla somma della quota IRAP - 8,5% - e della quota INPS stato - 24,2%). Tale valore rappresenta il costo effettivo che la scuola dovrà sostenere per liquidare le 10 ore di insegnamento al docente in esame.

Rispetto, invece, alla determinazione del compenso netto da liquidare al docente, occorrerà:

- definire l'imponibile fiscale ai fini dell'IRPEF, sottraendo all'importo lordo dipendente complessivo (350) l'INPS dipendente ($8,8\% \times 350 = 30,80$) ed il fondo credito dipendente ($0,35\% \times 350 = 1,23$): $350 - 30,80 - 1,23 = 317,98$;
- definire l'importo netto, sottraendo dall'imponibile fiscale (317,98) l'aliquota IRPEF (ipotizzando un'aliquota del 27%, $27\% \times 317,98 = 85,85$): $317,98 - 85,85 = 232,12$.



La tabella sottostante riepiloga il procedimento appena illustrato.

Determinazione importo complessivo lordo stato e compenso netto (docente interno)		Importo (€)
Compenso orario lordo dipendente (a)		35,00
N° ore (b)		10
<i>Totale complessivo lordo dipendente (c=a*b)</i>		<u>350,00</u>
INPS stato (24,20%*c)		84,70
IRAP (8,50%*c)		29,75
<i>+ Totale oneri a carico Amministrazione</i>		<u>114,45</u>
<i>Totale complessivo lordo stato (c+oneri a carico Amministrazione)</i>		<u>464,45</u>
Totale lordo dipendente (c)		350,00
INPS dipendente (8,80%*c)		30,80
Fondo credito (0,35%*c)		1,23
<i>- (INPS dipendente + Fondo credito)</i>		<u>32,03</u>
<i>Imponibile fiscale (d=c-oneri a carico lavoratore)</i>		<u>317,98</u>
-IRPEF (27%*d)		85,85
<i>Totale compenso netto (d - IRPEF)</i>		<u>232,12</u>

Esempio 2: per quanto riguarda, invece, gli incarichi conferiti al personale esterno, come accennato in precedenza, occorre tenere in considerazione una molteplicità di variabili quali, a titolo esemplificativo, se l'esperto esterno emette fattura o meno, se occorre applicare l'IVA e la ritenuta d'acconto, la tipologia di cassa previdenziale al quale lo stesso risulta iscritto.

Si ipotizzi di dover corrispondere un compenso relativo a 20 ore di docenza in corsi di formazione ad un libero professionista che emette fattura, non aderisce al regime forfettario e risulta iscritto ad apposita cassa previdenziale. Nel caso in esame, l'importo al lordo delle ritenute a carico del prestatore d'opera e al netto di eventuale IVA e oneri a carico dell'Amministrazione per ogni ora da liquidare viene definito dal D.L. 326/95, e risulta pari a 41,32 euro/ora.

Il libero professionista emetterà una fattura pari ad euro 1.049, in funzione delle seguenti considerazioni:

- compenso netto: $20 \times 41,32 = 826$;
- cassa previdenziale: $4\% \times 826 = 33$;
- IVA: $22\% \times (826 + 33) = 189$;

Rispetto alla fattura emessa dal professionista ($1.049 = 826 + 33 + 189$), la scuola dovrà effettuare una trattenuta d'acconto ai fini IRPEF nella misura del 20% dell'importo netto ($826 \times 20\% = 165$). Al riguardo, infatti, si precisa che ai sensi dell'art. 12 del D.L. n. 87 del 2018, sono escluse dallo "Split payment" le prestazioni di servizi rese alle Pubbliche Amministrazioni dai professionisti "i cui compensi sono assoggettati a ritenute alla fonte a titolo di imposta o a titolo di acconto."



La tabella sottostante riepiloga il procedimento appena illustrato.

Determinazione compenso da liquidare al professionista esterno		Importo (€)
Compenso netto (a)		826
Cassa previdenziale ($b=4\%*a$)		33
IVA ($c=22\%*(a+b)$)		189
Totale fattura ($d = a+b+c$)		1.049
Ritenuta d'acconto ($e=a*20\%$)		165



I criteri di determinazione dei compensi ed i relativi limiti devono essere definiti all'interno del regolamento di cui si dota la singola istituzione scolastica per l'affidamento di incarichi individuali. In linea generale, si evidenzia che per tutti i destinatari di incarico (sia interni che esterni all'Amministrazione):

- in caso di attività per le quali esistono riferimenti normativi/contrattuali specifici, si applicano i compensi da essi previsti (ad esempio, tabelle allegate al CCNL, parametri e indicazioni contenute nel D.L. 326/95 ovvero compensi previsti dalla Circolare del Ministero del lavoro n. 101/97 del 17/07/1997);
- è possibile stabilire un compenso forfettario (si veda al riguardo l'art. 88, comma 1, del CCNL¹), il quale tenga conto della complessità dell'incarico e del tempo presumibilmente necessario per espletarlo, dell'impegno e delle competenze professionali richieste all'esperto e/o Associazione e delle disponibilità finanziarie programmate, qualora ciò sia economicamente più conveniente all'Amministrazione. Sono fatti salvi i compensi per i quali è escluso il regime di forfettizzazione (a titolo esemplificativo: compensi previsti in specifici progetti finanziati con fondi comunitari e/o regolamentati dagli stessi enti erogatori).

7. CASISTICA DELLE PRINCIPALI FIGURE DI ESPERTI NELL'AMBITO DELLE ISTITUZIONI

Si riportano di seguito, a titolo esemplificativo, alcune figure che possono essere oggetto di incarichi esterni e delle procedure di affidamento rappresentate nel paragrafo 3:

- **Psicologo:** figura disciplinata dall'art. 3 della Legge 18 febbraio 1989, n. 56. Svolge la funzione di informazione rivolta agli studenti su temi riguardanti lo sviluppo psicologico dell'età evolutiva e di supporto rivolto agli insegnanti sugli aspetti psicologici relativi alla fascia d'età dei loro alunni;
- **Responsabile HACCP:** figura disciplinata dal D.Lgs. 26 maggio 1997 n. 155. La figura in oggetto si occupa della corretta gestione dell'alimentazione e della prevenzione di qualsiasi forma di contaminazione, oltre a curare gli aspetti di natura organizzativa e supervisionare i macchinari utilizzati all'interno dell'Istituto;
- **Responsabile RSPP:** figura disciplinata dall'art. 32 del D.Lgs. 81/2008⁴⁵ la cui nomina costituisce un obbligo non delegabile da parte del Dirigente Scolastico in qualità di datore di lavoro⁴⁶. Il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione esercita una funzione consultiva e propositiva e svolge *inter alia* i seguenti compiti:
 - rilevare i fattori di rischio;
 - determinare nello specifico i rischi presenti;
 - elaborare un piano contenente le misure di sicurezza da applicare per la tutela dei lavoratori;
 - collaborare con il datore di lavoro nella elaborazione dei dati riguardanti la descrizione degli impianti;
- **Consulente informatico:** figura dotata di competenze specifiche nel campo dei sistemi informatici, dell'elaborazione dell'informazione, delle applicazioni e tecnologie *Web*, delle reti e degli apparati di comunicazione;

⁴⁵ La procedura di selezione del RSPP viene disciplinata nel dettaglio dall'art. 32, commi 8 - 10, del D.Lgs. 81/2008, i quali prevedono che "Negli istituti di istruzione, di formazione professionale e universitari e nelle istituzioni dell'alta formazione artistica e coreutica, il datore di lavoro che non opta per lo svolgimento diretto dei compiti propri del servizio di prevenzione e protezione dei rischi designa il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, individuandolo tra: a) il personale interno all'unità scolastica in possesso dei requisiti di cui al presente articolo che si dichiara a tal fine disponibile; b) il personale interno ad una unità scolastica in possesso dei requisiti di cui al presente articolo che si dichiara disponibile ad operare in una pluralità di istituti. 9. In assenza di personale di cui alle lettere a) e b) del comma 8, gruppi di istituti possono avvalersi in maniera comune dell'opera di un unico esperto esterno, tramite stipula di apposita convenzione, in via prioritaria con gli enti locali proprietari degli edifici scolastici e, in via subordinata, con enti o istituti specializzati in materia di salute e sicurezza sul lavoro o con altro esperto esterno libero professionista. 10. Nei casi di cui al comma 8 il datore di lavoro che si avvale di un esperto esterno per ricoprire l'incarico di responsabile del servizio deve comunque organizzare un servizio di prevenzione e protezione con un adeguato numero di addetti."

⁴⁶ Art. 17, comma 1, del D.Lgs. 81/2017.

- **Esperto madrelingua:** figura preposta agli specifici progetti relativi all'insegnamento delle lingue che, per derivazione familiare o vissuto linguistico, abbia le competenze linguistiche ricettive e produttive tali da garantire la piena padronanza della lingua straniera oggetto del percorso formativo;
- **Esperto di educazione musicale:** operatore di profilo europeo, competente nelle metodologie e nelle didattiche musicali storiche ed aggiornato sulle nuove tendenze della ricerca applicata;
- **Animatore digitale:** figura professionale individuata nell'ambito di progetti legati al Piano Nazionale Scuola digitale (PNSD) e disciplinata dal D.M. 435/2015. Tale figura svolge *inter alia* attività di:
 - formazione interna alla Scuola nell'ambito di progetti legati al PNSD (ad esempio l'organizzazione di laboratori formativi, ecc.);
 - coinvolgimento della comunità scolastica mediante iniziative per la partecipazione degli studenti nell'ambito di progetti legati al PNSD (ad esempio, l'organizzazione di workshop, ecc.);
 - creazione di soluzioni tecnologiche innovative sostenibili da diffondere all'interno dell'ambiente scolastico (ad esempio, l'utilizzo di particolari strumenti per la didattica, ecc.);
- **Tutor:** figura professionale individuata nell'ambito della realizzazione di progetti specifici. Tra le attività generalmente svolte da tale figura si possono ad esempio menzionare:
 - la predisposizione di un programma dettagliato dei contenuti del progetto;
 - il monitoraggio del rispetto delle attività previste nel corso;
 - l'attività di coordinamento fra i soggetti partecipanti al corso.

Si precisa che, ove la procedura per la selezione di una figura professionale sia espletata nell'ambito di progetti finanziati con fondi comunitari, l'Istituzione dovrà seguire in via esclusiva le indicazioni fornite dall'Autorità di Gestione competente per lo specifico progetto



Da una ricognizione casistica, risulta che le seguenti figure sono più di frequente oggetto di conferimento di Incarichi da parte delle Istituzioni: Psicologo; Responsabile HACCP; Responsabile RSPP; Consulente informatico; Esperto madrelingua; Esperto di educazione musicale; Animatore digitale; Tutor.

Si precisa che, ove la procedura per la selezione di una figura professionale sia espletata nell'ambito di progetti finanziati con fondi comunitari, l'Istituzione dovrà seguire in via esclusiva le indicazioni fornite dall'Autorità di Gestione competente per lo specifico progetto.