



CONSIGLIO NAZIONALE DEI PERITI INDUSTRIALI E DEI PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

00187 Roma – Via di San Basilio, 72 – Tel. +39 06.42.00.84 – Fax +39 06.42.00.84.44/5 – www.cnpi.it – cnpi@cnpi.it – C.F. 80191430588

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
Corso Vittorio Emanuele 116
00186 Roma

Ai Signori Presidenti delle Regioni Italiane

Ai Signori Presidenti delle Province Autonome di Trento e Bolzano

Ai Signori Presidenti

Collegi dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati

Al Presidente dell'EPPI

Ai Signori Consiglieri Nazionali

LORO SEDI

Roma, 7 MARZO 2008

Ns. Prot. 1587/AB/rs

Oggetto: Art. 3, comma 76, L. 24 dicembre 2007, n. 244. Finanziaria 2008. Interpretazione

La legge n. 244 del 24 dicembre 2007, in vigore dal 1° gennaio 2008, con l'art. 3, comma 76, ha introdotto la modifica dell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, il quale disciplina i presupposti, giuridici e procedurali, che consentono alle Amministrazioni Pubbliche di procedere al conferimento di incarichi di lavoro autonomo o alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Fermi restando gli altri presupposti contenuti nella disposizione originaria, che risultano inalterati, la modifica introdotta dall'art. 3, comma 76 della Finanziaria 2008 sostituisce le parole "*di provata competenza*" con l'espressione "*di particolare e comprovata specializzazione universitaria*".

L'articolo 7, comma 6, D.lgs. 165/2001 recita infatti: « *Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria, in presenza dei seguenti presupposti:*

- a) *l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;*
- b) *l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;*
- c) *la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;*
- d) *devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione».*

Sul requisito della "*specializzazione universitaria*", il parere n. 5/08 del 21 gennaio trasmesso dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiarisce che «*l'utilizzo dell'espressione "esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria" deve far ritenere quale requisito minimo necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente*». Conseguentemente - come specificato nella nota - *le amministrazioni non potranno stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore. Peraltro, il riferimento all'esperienza ed alla particolarità della competenza, così come la necessità di una procedura*



CONSIGLIO NAZIONALE DEI PERITI INDUSTRIALI E DEI PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

00187 Roma – Via di San Basilio, 72 – Tel. +39 06.42.00.84 – Fax +39 06.42.00.84.44/5 – www.cnpi.it – cnpi@cnpi.it – C.F. 80191430588

comparativa per il conferimento degli incarichi, porta a considerare la necessità di reperire collaboratori che operano da tempo nel settore di interesse».

Pertanto, alla luce del dato normativo *non possono essere conferiti incarichi di lavoro autonomo (anche di natura occasionale) o contratti di collaborazione coordinata e continuativa a soggetti che abbiano una qualificazione professionale inferiore alla laurea magistrale o ad un titolo di studio equivalente (laurea specialistica o laurea di vecchio ordinamento).*

Inoltre, con riferimento alla nozione di *"particolare e comprovata"* specializzazione, il Dipartimento della Funzione Pubblica precisa che si deve fare ricorso a figure professionali che abbiano operato da tempo nel settore di interesse e che siano in possesso, quindi, di esperienze lavorative specifiche nelle attività oggetto dell'incarico.

Orbene, l'art. 3, comma 76, L. 244/2007 va letta in combinato disposto con i commi successivi, con particolare riferimento al comma 79, che ha modificato il comma 11 dell'art. 36 D.lgs. 165/2001 e con le disposizioni contenute ai commi 55 e 56.

Con le disposizioni previste dalla legge n. 244 del 2007, il Legislatore ha inteso realizzare un duplice intervento:

- a) da un lato ha dettato una disciplina speciale in materia di stabilizzazione volta al graduale superamento del precariato esistente, per sanare definitivamente la patologia, rappresentata dall'abuso, da parte delle P.A., di forme di lavoro precario e lavoro flessibile;
- b) dall'altro ha disegnato un sistema di utilizzo del lavoro flessibile, impostato su criteri di rigido contenimento dello stesso, al fine di prevenire *ab origine* il formarsi di nuovi lavoratori precari.

Su quest'ultimo fronte, la legge finanziaria 2008 ha operato su un doppio binario e l'obiettivo di un uso più oculato del lavoro flessibile si è espresso tanto per quanto riguarda le tipologie contrattuali riconducibili al rapporto di lavoro di tipo subordinato (art. 36 D.lgs. 165/2001) quanto per quelle riconducibili al lavoro autonomo (art. 7, comma 6, D.lgs. 165/2001).

Per quanto riguarda le forme di lavoro autonomo, per le quali è richiesta *"particolare e comprovata specializzazione universitaria"*, il Dipartimento della Funzione Pubblica, con parere n. 10 del 28 gennaio 2008, ha ulteriormente evidenziato che *"non sono, tuttavia, da escludere altre specializzazioni frutto di percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, in aggiunta alla laurea triennale"* (così, Pres. Cons, Min., parere 28.1.2008 n. 10).

Dalla interpretazione sistematica dei commi 55, 56, 76 e 79 dell'art. 3 L. 244/2007, emerge che le disposizioni in oggetto sono applicabili soltanto alle tipologie contrattuali di lavoro flessibile, alternative al lavoro subordinato, di natura occasionale o coordinata e continuativa, che abbiano ad oggetto gli incarichi di studio, ricerca, consulenza e collaborazione, di natura temporanea e di alta qualificazione, che l'Amministrazione pubblica non possa affidare a risorse disponibili al suo interno.

In tal senso, le disposizioni in parola si preoccupano di regolare le forme contrattuali di lavoro autonomo con la P.A. per le diverse tipologie di incarico che le amministrazioni pubbliche possono affidare all'esterno, siano essi di studio, di ricerca, di consulenze o di collaborazione.

Infatti, i commi 55 e 56 stabiliscono che l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione può avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal consiglio (art. 3, comma 55) e che con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o ricerca, ovvero di consulenze a



CONSIGLIO NAZIONALE DEI PERITI INDUSTRIALI E DEI PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

00187 Roma – Via di San Basilio, 72 – Tel. +39 06.42.00.84 – Fax +39 06.42.00.84.44/5 – www.cnpi.it – cnpi@cnpi.it – C.F. 80191430588

soggetti estranei all'amministrazione (art. 3, comma 56).

A tal fine, la Corte dei Conti, a Sezioni Unite, con deliberazione n. 6 del 15 febbraio 2005, aveva chiarito che:

“... a) gli incarichi di studio possono essere individuati con riferimento ai parametri indicati dal D.P.R. n. 338/1994, che all'articolo 5, determina il contenuto dell'incarico nello svolgimento di un'attività di studio, nell'interesse dell'amministrazione. Requisito essenziale, per il corretto svolgimento di questo tipo d'incarichi, è la consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte”;

b) gli incarichi di ricerca, invece, presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione”;

c) le consulenze, infine, riguardano le richieste di pareri ad esperti (soluzione di questioni e problemi controversi, consulenze legali stragiudiziali, tecniche, tributarie o contabili, etc.).”

Lo stesso Giudice tributario, a Sezioni Unite, ha ritenuto che il contenuto dell'incarico ossia la prestazione sostanziale oggetto dell'incarico prevale sul *nome iuris* del contratto (Corte dei Conti, SS.UU., n. 6/2005).

Quindi, risulta oltremodo evidente che per ognuna delle tipologie di incarico, il Legislatore ha previsto corrispondenti forme contrattuali di affidamento, che non possono essere genericamente confuse tra loro, ma devono riflettere per quanto possibile il contenuto sostanziale della prestazione richiesta.

Per quanto precede, costituisce un grave errore interpretativo delimitare il lavoro autonomo, per il quale è richiesta l'alta specializzazione universitaria, ai soli casi di contratti d'opera professionale ed intellettuale, di cui agli articoli 2222-2238 del codice civile. Il che delimita, dunque, i potenziali destinatari di detti incarichi a una sola parte di professionisti, i quali, peraltro, ben difficilmente stipuleranno contratti nella forma di collaborazione coordinata e continuativa, in quanto la continuità della prestazione ed il potere di indirizzo dell'amministrazione escludono l'autonomia della prestazione.

Infatti, tale “veste contrattuale” si adatta a soggetti che, in quanto lavoratori dipendenti pubblici o privati, non esercitando abitualmente la professione, non dispongono della possibilità di stipulare contratti d'opera veri e propri. Ma si tratta, comunque, di soggetti dotati della particolare specializzazione universitaria, postulata dalla norma in oggetto come requisito soggettivo imprescindibile.

Per questi motivi, l'articolo 7, comma 6, D.Lgs. 165/2001, recante *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*, va intesa quale norma di autorizzazione all'utilizzo degli incarichi di lavoro autonomo, al ricorrere dei presupposti e delle condizioni ivi previste, facendo salve le prestazioni d'opera non rientranti in fattispecie già regolate dalla legge, come, ad esempio, le progettazioni di opere pubbliche, le quali sfuggono all'articolo 7, comma 6, in quanto disciplinate dagli articoli 90-92 del D.lgs. 163/2006 e possono essere svolte in assenza della *“particolare e comprovata specializzazione universitaria”*.

Una diversa interpretazione porterebbe all'abrogazione / disapplicazione di norme speciali ad opera di una norma generale, che stravolgerebbe i principi cardine della teoria generale dell'ordinamento giuridico.

In diritto, il brocardo latino *“lex specialis derogat generali”* (“la norma speciale deroga quella generale”) esprime uno dei principi o criteri tradizionalmente utilizzati dagli ordinamenti giuridici per risolvere le antinomie normative: il criterio di specialità.



CONSIGLIO NAZIONALE DEI PERITI INDUSTRIALI E DEI PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

00187 Roma – Via di San Basilio, 72 – Tel. +39 06.42.00.84 – Fax +39 06.42.00.84.44/5 – www.cnpi.it – cnpi@cnpi.it – C.F. 80191430588

In base a questo criterio, in caso di antinomia tra due norme giuridiche prevale quella più specifica, ossia quella la cui fattispecie è contenuta nella fattispecie dell'altra. Quest'ultima non cessa del tutto di produrre i suoi effetti (ossia, non viene abrogata) ma vede il suo ambito di applicazione ristretto ai casi in cui non trova applicazione la norma più specifica, che si pone con essa in un rapporto di regola ed eccezione; si parla, in questo caso, di deroga della norma generale da parte della norma speciale.

Quindi, le condizioni di affidamento, stabilite dall'art. 7, comma 6, D.lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 3, comma 76, L. 244/2007, non riguardano le attività professionali disciplinate in modo specifico da leggi speciali, quali, ad esempio:

- a) incarichi inerenti alla progettazione, direzione dei lavori, collaudi e prestazioni accessorie finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche, di cui al D.Lgs. 163/2006 (“Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture”);
- b) incarichi per l'attuazione della normativa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, ai sensi del D.Lgs. 626/94 e succ. mod. ed integr.;
- c) incarichi attuativi della normativa in materia di prevenzione antincendio, a norma della L. n. 818/84 e succ. mod. ed integr.;
- d) incarichi di attuazione della normativa in materia di accertamenti tecnici relativi a locali di pubblico spettacolo, di cui al D.P.R. 293/2002 e succ. mod. ed integr.;
- e) rilevazioni previste per legge (in materia ambientale, inquinamento acustico, acqua, elettrosmog, rifiuti, etc.);
- f) incarichi relativi ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione;
- g) incarichi prestati nell'ambito di attività formativa e convegnistica di carattere istituzionale;
- h) incarichi attinenti le attività di formazione del personale dipendente;
- i) commissioni di gara e/o concorso, la rappresentanza in giudizio ed il patrocinio dell'Amministrazione, nonché quelle inerenti attività notarili, per i quali si applicano le specifiche disposizioni normative anche interne ad esse;
- l) incarichi aventi ad oggetto prestazioni di servizi di redazione di strumenti urbanistici generali o particolareggiati e di pianificazione.

Pertanto, l'affidamento degli incarichi professionali, avente ad oggetto prestazioni disciplinate in maniera specifica da altre leggi, non è soggetto alle condizioni stabilite all'art. 7, comma 6, D.lgs. 165/2001, così come modificata dall'art. 3, comma 76, L. n. 244/2007.

Si invitano i Collegi a dare immediata e sollecita diffusione della presente agli enti territoriali ed a segnalare a questo Consiglio Nazionale comportamenti della Pubblica Amministrazione difformi da quanto argomentato.

Distinti saluti

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

(Antonio Perja)

IL PRESIDENTE

(Giuseppe Jogna)