

# Rassegna Normativa

RASSEGNA PERIODICA DI LEGISLAZIONE

Gennaio 2008

- Comunicato n. 1/2008

## **ERRATA-CORRIGE**

“Comunicato relativo al decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante: «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria». (Decreto-legge pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 31 dicembre 2007)”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 9 dell'11 gennaio 2008)*

- Comunicato n. 2/2008

## **COMUNICATO**

“Ripubblicazione del testo della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», corredato delle relative note”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 10 del 12 gennaio 2008 - Suppl. Ordinario n.8)*

- Comunicato n. 3/2008

## **PROVVEDIMENTO 11 dicembre 2007 – AGENZIA DELLE ENTRATE**

“Approvazione delle specifiche tecniche per la trasmissione telematica dei dati contenuti nei modelli AA9/8 da utilizzare per le dichiarazioni di inizio attività, variazione dati o cessazione attività ai fini dell'imposta sul valore aggiunto”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 12 del 15 gennaio 2008 - Suppl. Ordinario n.10)*

- Comunicato n. 4/2008

## **DECRETO 12 ottobre 2007 - PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

“Differimento del termine che autorizza l'autodichiarazione circa la rispondenza ai requisiti di sicurezza di cui all'articolo 13, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 ottobre 2003”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 13 del 16 gennaio 2008)*

□ Comunicato n. 5/2008

**CIRCOLARE 10 gennaio 2008, n.2 - MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

“Sistema unico di contabilità economica per centri di costo delle pubbliche amministrazioni - Titolo III del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 - Amministrazioni centrali dello Stato: rilevazione costi secondo semestre 2007”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 14 del 17 gennaio 2008)*

□ Comunicato n. 6/2008

**AVVISO DI RETTIFICA**

“Comunicato relativo al decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 196, recante: “Attuazione della direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura». (Decreto legislativo pubblicato nel S.O. n. 228/L alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 261 del 9 novembre 2007)”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 15 del 18 gennaio 2008)*

□ Comunicato n. 7/2008

**DECRETO 9 gennaio 2008, n. 1 – MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**

“Modifiche al decreto ministeriale 6 marzo 2006, n. 172, recante: “Regolamento concernente modalità per l'accesso dei medici alle scuole di specializzazione in medicina”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 20 del 24 gennaio 2008)*

□ Comunicato n. 8/2008

**DECRETO 19 novembre 2007, n. 264 - PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

“Regolamento recante «Disposizioni di riorganizzazione del Ministero dell'università e della ricerca»”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 21 del 25 gennaio 2008)*

□ Comunicato n. 9/2008

**PARERE 21 GENNAIO 2008, n. 5 – DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

“Quesito in merito a previsioni contenute nell’art. 3, co. 76, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008)”

**(si veda approfondimento)**

□ Comunicato n. 10/2008

**PROVVEDIMENTO 10 gennaio 2008 - AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE**

“Regolamento sul procedimento per la soluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera n), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 23 del 28 gennaio 2008)*

□ Comunicato n. 11/2008

**DELIBERAZIONE 24 gennaio 2008 - AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE**

“Entità e modalità di versamento del contributo a favore dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (attuazione dell'articolo 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per l'anno 2008)”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 23 del 28 gennaio 2008)*

□ Comunicato n. 12/2008

**DECRETO 30 ottobre 2007 - MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**

“Approvazione di progetti di ricerca di base, relativi al FIRB, raccordabili ai programmi strategici del PNR connessi con le idee progettuali. (Decreto n. 1621/Ric.)”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 26 del 31 gennaio 2008)*

□ Comunicato n. 13/2008

**CIRCOLARE 24 gennaio 2008, n. 1 – FUNZIONE PUBBLICA**

Indicazioni circa la "legge finanziaria 2008 - art. 3, commi da 43 a 53 - emolumenti a carico di pubbliche amministrazioni, società pubbliche partecipate e loro controllate e collegate”.

**(si vedano le indicazioni applicative fornite dall'ufficio Studi Codau e pubblicate sul sito [www.codau.it](http://www.codau.it))**

□ Comunicato n. 14/2008

**PROVVEDIMENTO 17 gennaio 2008 – GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

“Conservazione dei dati di traffico: misure e accorgimenti a tutela dell'interessato in attuazione dell'articolo 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - Codice in materia di protezione dei dati personali”.

*(pubblicato sulla G.U. n. 30 del 5 febbraio 2008)*

□ Comunicato n. 15/2008

**PARERE 28 GENNAIO 2008 n.10 – DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

“Richiesta di parere in merito ai commi 76 e 79 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244” (legge finanziaria 2008)

**(si veda approfondimento)**

## APPROFONDIMENTI

### PARERE 21 GENNAIO 2008, n. 5 – DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

“Quesito in merito a previsioni contenute nell’art. 3, comma 76, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008)”

(commento a cura di Giuseppe Bredice)

Com’è oramai noto, il decreto-legge n. 223/2006 (“manovra bis”) convertito con legge n. 248/2006, aveva introdotto la modifica dell’articolo 7, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001.

Con tale provvedimento legislativo, infatti, il comma 6 del suindicato articolo veniva riformulato nel modo che segue:

*«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 provata competenza**, in presenza dei seguenti presupposti: omissis...»*

Tale norma è stata poi, di recente, nuovamente modificata con l’entrata in vigore della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

Nella vigente formulazione introdotta dall’articolo art. 3, comma 76, della predetta legge, il testo del comma 6 è infatti di questo tenore: *«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:.. omissis...»*

Nella dizione originaria dell’articolo 7 quindi, in luogo di *«ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria»* era indicato *« ad esperti di provata competenza »*.

La legge finanziaria ha dunque specificato il livello di qualificazione necessario per il conferimento degli incarichi di collaborazione previsti dal predetto comma 6, richiedendo una *“comprovata specializzazione universitaria”*.

**Tale novella, onde dirimere l’annoso dibattito dottrinale concernente i contratti di collaborazione previsti dall’art. 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001 e, in particolare, la professionalità che possa consentire la stipula dei contratti ivi previsti dalla norma, va a codificare l’impostazione dottrinale secondo la quale i contratti di collaborazione di cui al comma 6 possono essere legittimamente stipulati dalle pubbliche amministrazioni solo con esperti con competenze specialistiche altamente qualificate e, in dettaglio, solo ove vi sia una “comprovata specializzazione universitaria”.**

Al riguardo, può essere utile ricordare che, a seguito della suindicata modifica introdotta dal “decreto Bersani”, la dottrina era stata assai altalenante: da una parte, osservava che “ *si può ritenere che la novella all’art. 7, comma 6, del d. lgs. 165/2001 consente le collaborazioni esclusivamente per alte professionalità, escludendo, quindi, la possibilità che le pubbliche amministrazioni utilizzino tali contratti di lavoro autonomo anche per professionalità medio-*

basse.” e, dall'altra, rilevava invece che si poteva ritenere *“in contrario, che le ultime leggi finanziarie accomunano, ai fini del contenimento delle spese del personale, le co.co.co. ai contratti di lavoro a tempo determinato, con ciò consentendo di sostenere l'esistenza di due tipologie di collaborazioni: quelle a elevato contenuto professionale, ricadenti, quindi, nella specifica disciplina di cui all'art. 7, comma 6, d.lgs 165/2001 e quelle destinate a coprire fabbisogni lavorativi ordinari, ammesse dalle leggi finanziarie e dalla più recente giurisprudenza della Corte dei conti...”*.

Dalle nuove disposizioni introdotte dal *“decreto Bersani”* sopra esaminato ha preso spunto quindi il dibattito sulla controversa questione della qualificazione degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, ai fini dell'individuazione dei presupposti necessari per l'affidamento.

In tale dibattito interpretativo, meritano di essere messe in evidenza, oltre alle letture interpretative fornite dalla suindicata dottrina, le linee di indirizzo contenute nella circolare n. 5/2006 del 21 dicembre 2006, del Dipartimento della funzione pubblica, in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative.

Tale circolare, con riferimento alla qualificazione delle due tipologie contrattuali in commento, ha chiarito che *“Per quanto attiene i limiti di spesa imposti dalle leggi finanziarie è necessario sottolineare che **il legislatore, nell'ambito delle possibilità riconosciute alle pubbliche amministrazioni di dotarsi di personale dotato di elevato contenuto professionale instaurando rapporti di lavoro di natura autonoma, ha operato una distinzione tra quelli relativi agli incarichi occasionali, individuandoli in incarichi di studio, ricerca e consulenza, e quelli attinenti alle collaborazioni coordinate e continuative.** Ciò ha determinato dei problemi applicativi delle diverse disposizioni, generando difficoltà sia in termini finanziari che dal punto di vista della configurazione giuridica della fattispecie. **Tale approccio, essenzialmente finalizzato a porre specifici limiti all'utilizzo degli incarichi occasionali e di quelli in forma coordinata e continuativa, non deve portare a qualificare diversamente le due tipologie contrattuali per quanto riguarda presupposti necessari per l'affidamento delle stesse.**”*

Infine, la stessa circolare ha precisato poi che *“...secondo la normativa vigente sono da considerarsi incarichi di collaborazione tutte quelle prestazioni che richiedono delle **competenze altamente qualificate da svolgere in maniera autonoma, sia quelle di natura occasionale che coordinata e continuativa.**”*

*Pertanto, soprattutto a seguito della modifica dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 operata dal decreto legge n. 233 del 2006, come convertito, **la legittimità dell'affidamento di tali incarichi è comunque determinata in base ai parametri illustrati nel paragrafo precedente.. La distinzione presente nelle diverse leggi finanziarie è dunque operante solo ed esclusivamente ai fini di individuare i limiti di spesa pertinenti.**”*

Ora, in siffatto contesto interpretativo, assume quindi importanza fondamentale l'articolo. 3, comma 76 della legge finanziaria, che chiarisce la possibilità per le pubbliche amministrazioni di attivare i contratti di collaborazione di cui al predetto comma 6 solo ove vi sia la comprovata specializzazione universitaria; **ciò chiude definitivamente la summenzionata questione interpretativa posta, negli scorsi anni, sulla necessità del requisito dell'alta specializzazione per la stipula dei contratti di collaborazione.**

Orbene, al riguardo, il Dipartimento della Funzione Pubblica, con il parere in commento, fornisce adesso alcuni preziosi chiarimenti concernenti l'esatta interpretazione del requisito "**di particolare e comprovata specializzazione universitaria**" richiesto dal legislatore con la predetta legge finanziaria, precisando 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", con la conseguenza che, aggiunge la Funzione Pubblica, "le amministrazioni non potranno stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore".

Ma il Dipartimento della Funzione Pubblica, con il documento in esame, non si limita all'analisi del summenzionato comma 76.

Una delle precisazioni più rilevanti contenuta nel recente parere, indicata al penultimo capoverso, è quella concernente il comma 79 della legge finanziaria, che dispone: " L'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente: «Art. 36. - (Utilizzo di contratti di lavoro flessibile). - 1. Le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato **e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi**, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali.«. *omissis...*»

Al riguardo, infatti, la Funzione Pubblica chiarisce ora che il limite temporale individuato dall'articolo 36, comma 1, del d.lgs. 165/2001, come sostituito dalla legge finanziaria per l'anno 2008, "non si applica ai contratti di collaborazione che sono contratti di lavoro autonomo e pertanto non inclusi nella categoria dei contratti di lavoro flessibile subordinato".

#### **PARERE 28 GENNAIO 2008, n. 10 – DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

**"Richiesta di parere in merito ai commi 76 e 79 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244" (legge finanziaria 2008)**

*(commento a cura di Giuseppe Bredice)*

Il Dipartimento della Funzione Pubblica interviene nuovamente, rispondendo ad una richiesta di parere, per fornire chiarimenti in ordine ai commi 76 e 79 della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008).

Com'è noto, ai sensi dell'art. 3, comma 76 della legge n. 244/2007, l'articolo 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001, è stato riformulato nel modo che segue: «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:.. *omissis...*»

Posto che, come già precisato nel parere della Funzione Pubblica n. 5/2008 sopra esaminato, l'esatta interpretazione del requisito "**di particolare e comprovata specializzazione universitaria**" richiesto dal legislatore con la predetta legge finanziaria,



**"deve far ritenere quale requisito minimo necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente"**, si tratta di stabilire se sia ipotizzabile una deroga al principio fissato dal richiamato articolo 7 comma 6 circa la necessità del requisito della **"particolare e comprovata specializzazione universitaria"**.

Ebbene, al riguardo, il Dipartimento della Funzione Pubblica **nega questa possibilità e afferma che "detto requisito è in ogni caso imprescindibile"**.

Inoltre, con la stessa nota, il Dipartimento ha avuto modo di precisare altresì che ***"la formulazione utilizzata dal legislatore riconduce il requisito alla laurea specialistica rilasciata dal nuovo ordinamento universitario, ferma restando l'equiparazione prevista per la laurea del vecchio ordinamento. Non sono tuttavia da escludere altre specializzazioni frutto di percorsi didattici completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, in aggiunta alla laurea triennale"***.

Preziosi spunti e indicazioni sono stati forniti anche in merito all'art. 3, comma 79, della legge finanziaria, in ordine ai contratti di lavoro flessibile.

Già nel precedente parere n. 5/2008 del 21 gennaio 2008 il Dipartimento della Funzione Pubblica, rispondendo ad un quesito, aveva precisato che il limite temporale individuato dall'articolo 36, comma 1, del d.lgs. 165/2001, come sostituito dalla legge finanziaria per l'anno 2008, **"non si applica ai contratti di collaborazione che sono contratti di lavoro autonomo e pertanto non inclusi nella categoria dei contratti di lavoro flessibile subordinato"**.

Ora, con il parere in commento, il Dipartimento, al riguardo, sottolinea che ***"il richiamato art. 36 novellato disciplina soltanto le tipologie contrattuali di lavoro flessibile riconducibili al lavoro subordinato (tempo determinato, somministrazione)"***; ciò in ragione del fatto che ***"il legislatore ha tenuto sempre separata la disciplina del lavoro autonomo contemplandola in maniera esaustiva e differenziata nel citato art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001"***.

I paletti sono chiari, secondo la Funzione Pubblica: da una parte l'art. 36 del d.lgs. 165/2001 che disciplina i contratti flessibili riconducibili al lavoro subordinato (tempo determinato, somministrazione), dall'altra, la disciplina del lavoro autonomo prevista dall'art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001, alla quale sono riconducibili i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

---

Commenti di: Avv. Giuseppe Bredice; Avv. Raffaele Moscuza; Dott.ssa Michela Brioschi - Area Legale - Politecnico di Milano

La presente rassegna normativa intende consentire a tutti di reperire le più significative novità legislative, di realizzarne un costante monitoraggio e offrire una prima interpretazione per un possibile confronto. I commenti costituiscono una prima traccia interpretativa la cui condivisione è lasciata alla responsabilità degli operatori.