

## Indice

**Premessa** .....pag. 11

### **Parte I**

**Gli incarichi individuali affidati dagli Enti Locali** .....pag. 13

#### **Capitolo I**

1.1 Gli incarichi esterni: inquadramento generale .....pag. 13

1.2 Normativa di riferimento .....pag. 17

    1.2.1 Gli orientamenti del Legislatore dal 1994 al 2008 .....pag. 22

    1.2.2 Le pronunce della Corte Costituzionale .....pag. 29

1.3 Le modifiche introdotte dal Decreto Bersani, dalla Finanziaria 2008  
e dalla "Manovra d'estate" 2008 .....pag. 33

    1.3.1 Incarichi esterni solo per prestazioni altamente qualificate.....pag. 33

*Tabella di sintesi delle citate sentenze della Corte dei Conti*.....pag. 46

#### **Capitolo II**

2.1 Legittimità degli incarichi esterni .....pag. 48

2.2 I limiti ed i vincoli imposti dalla Legge n. 244/07 (Finanziaria 2008)  
e dalla "Manovra d'estate 2008" .....pag. 50

    2.2.1 La programmazione degli incarichi .....pag. 51

    2.2.2 Il Regolamento di organizzazione degli uffici e servizi .....pag. 53

    2.2.3 Pubblicazione degli incarichi sul sito *web* dell'Ente .....pag. 56

    2.2.4 Nuovi adempimenti a carico degli Enti Locali .....pag. 57

2.3 Alcuni esempi di controllo sui regolamenti da parte delle Sezioni  
regionali di controllo della Corte dei conti .....pag. 60

    2.3.1 La necessaria motivazione dell'atto .....pag. 63

2.4 Le fattispecie escluse .....pag. 64

#### **Capitolo III**

3.1 Caratteristiche del lavoro autonomo .....pag. 68

3.2 Distinzione tra incarichi esterni e lavoro subordinato .....pag. 69

3.3. Distinzione tra incarichi e prestazioni di servizio .....pag. 72

3.4 Caratteristiche delle collaborazioni coordinate e continuative  
e delle prestazioni occasionali .....pag. 80

#### **Capitolo IV**

4.1 Procedure di affidamento: competenza all'assegnazione  
degli incarichi .....pag. 88

## Gli incarichi esterni negli Enti Locali

---

4.2 Procedure comparative: obbligo o facoltà per gli Enti Locali .....	pag. 91
4.3 Gli adempimenti procedurali a carico degli Enti .....	pag. 94
4.4 La riforma della cd. "Legge Brunetta" .....	pag. 95

## Parte II

### Gli incarichi a dipendenti pubblici .....pag. 104

#### Capitolo I

1.1 Un caso particolare di incarichi: le collaborazioni dei dipendenti di altre Pubbliche Amministrazioni .....	pag. 104
1.2 Normativa di riferimento .....	pag. 104
1.3 Le incompatibilità .....	pag. 105
1.3.1 Rapporti di lavoro subordinato con società private o altri Enti pubblici .....	pag. 106
<i>Tabella di sintesi delle incompatibilità dei dipendenti pubblici</i> .....	pag. 108
1.3.2 Attività commerciali o industriali .....	pag. 108
1.3.3 Professioni .....	pag. 108
1.3.4 Cariche in società costituite a fine di lucro .....	pag. 110
1.4 Possibili attività .....	pag. 112
1.5 Un caso particolare: il comma 557 dell'art. 1 della Finanziaria 2005 .....	pag. 113
<i>Tabella di sintesi circa gli incarichi possibili</i> .....	pag. 115
1.6 Le autorizzazioni .....	pag. 115
1.7 Le sanzioni in caso di mancato rispetto del regime autorizzatorio .....	pag. 117
1.7.1 Conseguenze sul dipendente .....	pag. 117
1.7.2 Conseguenze sul funzionario .....	pag. 117
1.7.3 Conseguenze sull'attività amministrativa .....	pag. 118
1.8 Il regime per il dipendente a tempo parziale .....	pag. 118
1.8.1 Aspetti generali .....	pag. 118
1.8.2 Le attività possibili e il conflitto di interessi .....	pag. 119
1.8.3 Il procedimento per la trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale .....	pag. 120

#### Capitolo II

2.1 L'Anagrafe delle prestazioni .....	pag. 123
2.1.1 Sanzione .....	pag. 123
2.2 Quattro adempimenti per l'Anagrafe delle prestazioni .....	pag. 124
2.2.1 Adempimento propedeutico: entro il 30 aprile .....	pag. 124
2.2.2 Primo adempimento: entro il 30 giugno .....	pag. 124
2.2.3 Secondo adempimento: entro il 30 giugno .....	pag. 125
2.2.4 Terzo adempimento: entro il 30 giugno .....	pag. 125
2.2.5 Quarto adempimento: scadenza semestrale .....	pag. 125

<i>Tabella di sintesi degli adempimenti connessi all'Anagrafe delle prestazioni</i> .....	pag. 126
2.3 Amministrazioni e incarichi soggetti all'adempimento .....	pag. 128
2.4 Le procedure .....	pag. 129
<i>Tabella di sintesi relativa alla gestione del sito dell'Anagrafe delle prestazioni</i> .....	pag. 130

**Capitolo III**

3.1 Casistiche particolari .....	pag. 131
----------------------------------	----------

**Parte III****Le modalità di erogazione dei compensi**

<b>per gli incarichi negli Enti Locali</b> .....	pag. 136
--	----------

**Capitolo I**

1.1 Introduzione .....	pag. 136
1.2 Aspetti generali .....	pag. 136
1.3 Concetti di base .....	pag. 137
1.3.1 Le ritenute previdenziali .....	pag. 137
1.3.2 Le ritenute fiscali .....	pag. 138
1.3.3 Le ritenute a carico dell'Ente .....	pag. 138
1.4 Le principali tipologie di reddito per retribuire un incarico .....	pag. 138

**Capitolo II**

2.1 Reddito assimilato al lavoro dipendente .....	pag. 139
<i>Tabella di sintesi relativa al reddito assimilato al lavoro dipendente</i> .....	pag. 140
2.2 Le collaborazioni coordinate e continuative (e le collaborazioni a progetto) .....	pag. 142
2.2.1 L'elaborazione di una busta paga per le co.co.co. ....	pag. 142
2.2.2 Le informazioni contenute nella busta paga di un collaboratore coordinato e continuativo .....	pag. 145
2.2.3 Le informazioni di base .....	pag. 145
2.2.4 I compensi .....	pag. 145
2.2.5 Le ritenute previdenziali .....	pag. 146
2.2.6 Le ritenute fiscali .....	pag. 147
2.2.7 L'imposta sul reddito .....	pag. 147
<i>Tabella di sintesi delle detrazioni fisse - per lavoratore dipendente senza ulteriori redditi</i> .....	pag. 148
<i>Tabella di sintesi delle detrazioni per coniuge a carico</i> .....	pag. 149
<i>Tabella di sintesi delle detrazioni per figli a carico</i> .....	pag. 149
2.2.8 L'addizionale regionale e l'addizionale comunale .....	pag. 150

Gli incarichi esterni negli Enti Locali

---

2.2.9 L'importo netto .....pag. 150

### **Capitolo III**

3.1 Reddito di lavoro autonomo occasionale .....pag. 151

*Tabella di sintesi relativa al reddito da prestazione occasionale*.....pag. 152

### **Capitolo IV**

4.1 Reddito di lavoro autonomo abituale .....pag. 153

*Fac-simile di parcella*.....pag. 153

*Tabella di sintesi relativa al reddito da prestazione autonoma abituale*.....pag. 154

4.1.1 Il giusto inquadramento fiscale e previdenziale di un incarico .....pag. 154

4.1.2 Aspetti soggettivi.....pag. 155

*Tabella di sintesi relativa agli aspetti soggettivi* .....pag. 156

4.1.3 Aspetti oggettivi.....pag. 156

*Tabella di sintesi relativa agli aspetti oggettivi* .....pag. 157

### **ALLEGATI**

Allegato I, Bozza Delibera del Consiglio Comunale relativa  
alla Programmazione degli incarichi di collaborazione autonoma .....pag. 161

Allegato II, Bozza integrazione Regolamento  
sull'organizzazione degli uffici e servizi .....pag. 165

**Appendice normativa** .....pag. 175

## **Premessa**

Mai come negli ultimi anni gli Enti Locali hanno fatto ricorso ad incarichi esterni per il raggiungimento dei propri obiettivi.

Fino a qualche anno fa, quasi tutte le attività di un Ente, sia che fossero istituzionali o produttive e commerciali, venivano svolte attraverso personale dipendente.

I casi di incarichi esterni erano rari ed erano previsti, in modo particolare, nell'area tecnica, dove la specificità degli interventi richiedevano una professionalità difficilmente esistente all'interno della struttura.

Nell'ultimo decennio il ricorso da parte delle Amministrazioni Pubbliche ad incarichi esterni per collaborazioni, consulenze, studi e ricerche è stato oggetto di interventi del Legislatore sempre più restrittivi in termini di limiti entro i quali tali conferimenti sono consentiti.

L'intervento del Legislatore si è reso indispensabile a causa di un'applicazione distorta degli istituti, come più volte denunciato dalla giurisprudenza contabile.

Pertanto, in recepimento dei principi fissati dalla giurisprudenza, la normativa ha gradualmente ridotto i margini di discrezionalità delle Amministrazioni, sia in termini di presupposti di legittimità che in termini di limiti e vincoli alla spesa. Ed inoltre sono stati notevolmente intensificati i controlli e la vigilanza da parte del Dipartimento della Funzione pubblica e della Corte dei Conti.

Il ricorso occasionale a professionisti esterni costituisce una risorsa ed uno strumento di cui le Amministrazioni hanno, in alcuni casi, obiettivamente bisogno per il perseguimento dei propri fini istituzionali. In particolare, per gli Enti Locali tale strumento è tanto più indispensabile quanto più le dimensioni dell'Ente e della sua dotazione organica di personale sono ridotte, sia in termini quantitativi che qualitativi e di professionalità. In talune realtà il collaboratore/consulente può essere anche portatore di un arricchimento professionale dei dipendenti dell'Ente medesimo.

È evidente, tuttavia, che lo strumento va utilizzato con oculatezza e nel rispetto delle regole, anche perché è ormai pacifico che l'attività dell'Amministrazione deve essere sempre realizzata dai propri organi e uffici, ammettendo la possibilità di ricorrere a soggetti esterni soltanto nei casi previsti dalla legge o per far fronte a situazioni o eventi non affrontabili con le risorse disponibili.

L'obiettivo principale del libro è quello di presentare, nel modo più chiaro e semplice possibile, la normativa che legittima l'affidamento degli incarichi esterni negli Enti Locali, anche alla luce delle ultime novità previste prima dalla Legge n. 244/07 (Legge Finanziaria 2008) e poi dal Dl. n. 112/08, convertito con Legge n. 133/08, nonché dei diversi ed autorevoli Pareri e Sentenze che i vari organi, anche istituzionali, hanno emanato negli ultimi anni.

Cercheremo di chiarire una serie di problemi legati a definizioni non chiare delle collaborazioni coordinate e continuative, del lavoro occasionale e del lavoro autonomo abituale.

In particolare cercheremo di fare chiarezza circa la delimitazione del campo di appli-

## Gli incarichi esterni negli Enti Locali

---

cazione dell'art. 7, comma 6, del Dlgs. n. 165/01, rispetto agli incarichi consistenti in veri e propri appalti di servizi, come tali rientranti nella disciplina del Dlgs. n. 163/06 (Codice dei contratti).

Un approfondimento verrà dedicato agli altri incarichi previsti dal Testo Unico, all'art. 110 riguardo alle alte specializzazioni e all'art. 90 riguardo gli incarichi di staff dell'organo politico.

Una sezione del libro approfondisce una specifica tipologia di incarichi, ovvero quelli stipulati con il personale dipendente di altre Amministrazioni pubbliche.

Una delle questioni più aperte e più dibattute è quella che affronta la possibilità di poter utilizzare eventuali incarichi di collaborazione coordinata e continuativa o di lavoro autonomo occasionale anche per prestazioni non altamente qualificate.

Dedicheremo una sezione specifica ad una categoria particolare di incarichi, quelli cioè attribuiti ai dipendenti degli Enti pubblici.

Il libro non vuole tralasciare infine alcuni aspetti fiscali e contributivi, indispensabili per procedere correttamente nella corresponsione degli importi stabiliti tra le parti.