



UNIVERSITÀ DI PISA

*Luca Busico*

QUADRO NORMATIVO DEL LAVORO AUTONOMO NELLE P.A.

6 e 10 aprile 2018

# DECRETO LEGISLATIVO 15 giugno 2015, n. 81

---

## ART. 2

*Collaborazioni organizzate dal committente*

1. 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 esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro.

# 1/2

---

“Intorno all’art. 2 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 si è scatenata una battaglia interpretativa senza precedenti, inversamente proporzionale alla pochezza ed insignificanza della riforma.”

**O. MAZZOTTA**, *Lo strano caso delle “collaborazioni organizzate dal committente”*, in *Labor* n. 1-2/2016, pag. 7

“Occorre prendere atto che l’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 85, malgrado la sua formulazione in termini precettivi, è privo di efficacia propriamente normativa. Al più, esso si risolve in un intervento di sostegno, *a latere* dell’art. 2094 cod. civ., dell’approccio pragmatico della giurisprudenza improntato alla prudente valutazione della ricorrenza nel caso concreto degli indici della soggezione del lavoratore ad un pieno potere organizzativo del datore di lavoro.”

**P. TOSI**, *L’art. 2, comma 1, D.lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2015, pag. 1130

“Alla norma è stata attribuita una valenza sistematica eccessiva, dal momento che è evidente che il legislatore si è mosso, come nella cd. legge Fornero, in un’ottica esclusivamente antielusiva (per la quale basterebbero e avanzerebbero l’art.2094 c.c. e la vigilanza ispettiva). Continuo a pensare che l’art. 2 sia una “disposizione di normalizzazione” con contenuto pragmatico che suona un invito al giudice ad affinare gli indici di subordinazione.”

**M. MAGNANI**, *Il contratto di lavoro subordinato*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .IT* - 360/2018

Dalla lettera della norma risulta che si applica la disciplina del lavoro subordinato se la prestazione, oggetto della collaborazione, presenta contestualmente le seguenti caratteristiche:

- 1) **è esclusivamente personale**, nel senso che l'apporto deve essere solo del collaboratore;
- 2) **è continuativa**, ossia perdurante nel tempo, non saltuaria;
- 3) **è eterorganizzata**, nel senso che si sostanzia nell'inserimento del collaboratore nell'organizzazione del committente, il quale stabilisce le modalità concrete di esecuzione anche con riferimento ai tempi e al luogo del lavoro.

“La prestazione sembra potersi considerare eterorganizzata solo in presenza di un potere di ingerenza unilaterale; non si ha eterorganizzazione quando le modalità di esecuzione della prestazione sono concordate di volta in volta o predeterminate nel contratto. Solo il potere di ingerenza unilaterale, infatti, rende le collaborazioni eterorganizzate morfologicamente contigue al lavoro subordinato ai fini dell’applicazione della relativa disciplina.”

**D. MEZZACAPO**, *La nuova figura delle “collaborazioni organizzate dal committente”*. *Prime osservazioni*, in *Questione giustizia*, n. 3/2015

“La nuova disposizione “spacca” l’universo delle collaborazioni: lascia nell’area del lavoro autonomo (e quindi alla libera determinazione dell’autonomia contrattuale) quelle in cui vi è un mero coordinamento di tempi e/o luoghi con l’organizzazione imprenditoriale, mentre riconduce alla subordinazione e alle sue tutele inderogabili le collaborazioni in cui vi è “eterorganizzazione”, in cui, cioè, il potere datoriale di conformazione dell’attività lavorativa all’organizzazione aziendale investe (oltre a tempi e luoghi) le modalità “interne” della prestazione dovuta”.

**V. NUZZO**, *Il lavoro personale coordinato e continuativo tra riforme e prospettive di tutela*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .IT* - 280/2015

# LEGGE 7 agosto 2015, n. 124 (cd. “Riforma Madia”)

---

## **ART. 17, co. 1**

I decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16:

**lett. o)** disciplina delle forme di lavoro flessibile, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e con le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime, anche al fine di prevenire il precariato”

# DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165

---

## ART. 7, co. 5-bis (inserito dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75)

E' 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. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.

“Nelle pubbliche amministrazioni le collaborazioni personali, ripetitive ed organizzate in tutto e per tutto dal committente sono vietate da almeno un decennio.”

**ZILLI**, *Il lavoro flessibile nelle PP.AA. dopo il Jobs act*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2015, pag. 471

“Le pubbliche amministrazioni non sono pronte a reggere l’impatto di una tale disposizione che impedirebbe la stipulazione della stragrande maggioranza delle collaborazioni coordinate, visto che sono tutte o quasi tutte “esclusivamente personali” ed eterorganizzate, contenendo per espresso obbligo di legge (art.7, comma 6, lett. d, D.lgs. n. 165/2001) indicazioni temporali e di luogo che devono essere predeterminate addirittura nel bando di avviso per la procedura comparativa per il conferimento di tali incarichi.”

**V. FILI’**, *Le collaborazioni organizzate dal committente nel d.lgs. n. 81/2015*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2015, pag. 1091

**ART. 7, co. 6** (modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75)

Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

- a) 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;
- 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; non è ammesso il rinnovo; 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;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione.

Differenze col precedente testo normativo:

- 1) eliminazione nel primo periodo dell'inciso "di natura occasionale o coordinata e continuativa";
- 2) eliminazione dalla lett. d) del riferimento al luogo della prestazione.

## ART. 7, co. 6-bis

---

Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

**Permane il principio di obbligatorio espletamento della procedura comparativa per l'individuazione dei soggetti affidatari di incarichi di lavoro autonomo, in quanto mezzo necessario a verificare la provata competenza degli affidatari medesimi (C. Conti, sez. centr. contr., 1 agosto 2011 n. 12, 17 agosto 2011 n. 15, 16 settembre 2011 n. 18, 20 dicembre 2011 n. 24, 3 febbraio 2012 n. 2, 7 maggio 2012 n. 10, 12 dicembre 2012 n. 25, 16 aprile 2014 n. 8)**

# INCARICHI A PENSIONATI

---

## ART. 25 LEGGE 23 dicembre 1994, n. 724

Al fine di garantire la piena e effettiva trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, al personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti, non possono essere conferiti incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio.

Secondo la Cassazione (Cass., sez. lav., 28 luglio 2008 n. 20523) e la Corte dei Conti (C. Conti, sez. giur. Umbria, 27 luglio 2006 n. 235; C. Conti, sez. giur. Emilia-Romagna, 15 gennaio 2008 n. 21; C. Conti, sez. contr. Puglia, 15 dicembre 2010 n. 167; C. Conti, sez. III centr. app., 17 giugno 2014 n. 362; C. Conti, sez. giur. Sardegna, 13 maggio 2015 n. 88), **data l'ampiezza del concetto di "collaborazione", al soggetto cessato per pensionamento anticipato non è possibile per l'amministrazione, in cui prestava servizio, conferire alcun tipo di incarico nel quinquennio successivo alla cessazione.**

**ART. 5, co. 9 D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in L. 7 agosto 2012, n. 135 (a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6, co. 1 del D.L. 6 giugno 2014, n. 90, convertito in L. 11 agosto 2014, n. 114 e dall'art. 17, co. 3 della L. 7 agosto 2015, n. 124)**

**1/2**

---

È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia.

**ART. 5, co. 9 D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in L. 7 agosto 2012, n. 135 (a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6, co. 1 del D.L. 6 giugno 2014, n. 90, convertito in L. 11 agosto 2014, n. 114 e dall'art. 17, co. 3 della L. 7 agosto 2015, n. 124)**

---

**2/2**

Secondo la Corte dei Conti (C. Conti, sez. centr. contr., 30 settembre 2014 n. 23 e 24 marzo 2015 n. 5) e il giudice amministrativo (TAR Emilia Romagna - Parma, sez. I, 17 novembre 2015 n. 228; Cons. St., sez. III, 5 settembre 2017 n. 4195) il **divieto non può essere applicato oltre i casi espressamente indicati dalla norma limitatrice, vale a dire agli incarichi di studio e di consulenza.**

La Funzione Pubblica (circolare 4 dicembre 2014 n. 6/2014) ha ritenuto sottratti al divieto, in quanto non rientranti nelle fattispecie dello studio e della consulenza:

- 1) gli incarichi professionali inerenti ad attività legali e sanitarie non aventi i caratteri di studio o consulenza;
- 2) **gli incarichi di ricerca**
- 3) **gli incarichi di docenza**
- 4) gli incarichi nelle commissioni di concorso e di gara.

# LEGGE 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017)

## ART. 1, co. 303

Al fine di favorire lo sviluppo delle attività di ricerca nelle università statali e di valorizzare le attività di supporto allo svolgimento delle stesse senza maggiori oneri per lo Stato, a decorrere dall'anno 2017:

a) gli atti e i contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 stipulati dalle università statali non sono soggetti al controllo previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera f-bis), della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

- **Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti è venuto meno per tutti gli incarichi di lavoro autonomo, quale che sia l'oggetto e la natura, conferiti dalle Università.**
- (C. Conti, sez. centr. contr., 15 dicembre 2017 n. 7)

**GRAZIE!**