



Università degli Studi di Cagliari

DIREZIONE GENERALE

DIREZIONE DEL PERSONALE

DIREZIONE ACQUISTI, APPALTI E CONTRATTI

DIREZIONE FINANZIARIA

UFFICIO FUNZIONE AUDIT E SEGRETERIA TECNICA PRESIDIO DELLA QUALITA' D'ATENEO

Ai Dipartimenti
Alle Facoltà
Ai Centri
Ai Dirigenti
e p.c. Al Magnifico Rettore

Prot. nr. 147808

Cagliari, 11/08/2017

Oggetto: attribuzione di incarichi di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 7, D.Lgs. 165/2001

1. Quadro normativo

Recentemente il legislatore è intervenuto nella materia in oggetto con il D.L. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. 96/2017 e con il D.Lgs. 75/2017, che ha modificato – tra gli altri – l'art. 7, D.Lgs. 165/2001.

Per quanto qui d'interesse si ricorda che l'art. 7 del T.U. sul pubblico impiego costituisce la base normativa per l'attribuzione di incarichi di lavoro autonomo da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Il citato art. 7 è stato modificato eliminando i riferimenti alle prestazioni di natura occasionale e coordinata e continuativa, dimodoché, testualmente, risultano attribuibili *«esclusivamente incarichi di lavoro autonomo»*.

In continuità con quanto già previsto dall'art. 2, D.Lgs. 81/2015 è stato inoltre ribadito il divieto per le P.A., a decorrere dal 1° gennaio 2018 *«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 a tempi e ai luoghi di lavoro»* (etero-organizzazione).

A seguito dell'entrata in vigore delle modifiche in parola, alcuni interpreti hanno sostenuto la preclusione per le Amministrazioni di concludere **contratti di collaborazione coordinata e continuativa**.

In tal senso, secondo i primi commentatori, deporrebbero anche i lavori parlamentari del D.Lgs. 75/2017, che auspicano una riduzione e semplificazione delle forme contrattuali con la P.A.



Dello stesso avviso, come si è avuto modo di appurare con alcuni colloqui informali, sembrerebbe anche il Dipartimento per la Funzione Pubblica, struttura deputata ad emanare una circolare in materia.

Sempre secondo alcuni interpreti un'analogha preclusione riguarderebbe anche alcuni tipi di **prestazioni occasionali**. Difatti a seguito dell'espunzione dall'art. 7, co. 6, D.Lgs. 165/2001 della locuzione «*di natura occasionale o coordinata e continuativa*» è seguita l'introduzione di una disciplina specifica in tema di "prestazioni occasionali" ad opera dell'art. 54 bis del D.L. 50/2017, così come introdotto dalla Legge di conversione n. 96/2017.

L'art. 54 bis ha peraltro una portata applicativa molto limitata, anche avuto riguardo alle ipotesi tipiche contemplate dalla norma in parola: non è prevista ad esempio l'attività di supporto alla ricerca.

2. Indicazione gestionale in base all'art. 7 D.Lgs. 165/2001

Da quanto sopra esposto, se si aderisce alla tesi più restrittiva, sembra preclusa la possibilità di far ricorso a co.co.co. e prestazioni occasionali, se non nei termini sopra previsti.

Ancorché la predetta soluzione interpretativa non appaia pienamente condivisibile, in linea con quanto confermato da alcuni pareri acquisiti e in attesa che il Dipartimento della Funzione Pubblica e gli altri soggetti istituzionali deputati si pronuncino con apposite circolari, si intende fornire delle indicazioni pratiche al fine di garantire la continuità dell'attività, con riserva di ulteriori modifiche e integrazioni a seguito delle predette pronunce.

La presente circolare sostituisce quindi quanto già disposto con la precedente del 17/02/2017 n. 30400 in tema di co.co.co. e lavoro autonomo occasionale e professionale (punto n. 3). Restano invece fermi gli altri punti in tema di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e di contratto di tecnologo ai sensi dell'art. 24 bis, L. 240/2010.

In primo luogo si evidenzia che l'art. 7 del T.U. del pubblico impiego non trascura la necessità della P.A. di avvalersi di competenze esterne all'Amministrazione e chiarisce che è possibile attribuire **incarichi di lavoro autonomo**.

Per questo motivo, in armonia con quanto dispongono anche altre Università, si prevede che le strutture dell'Ateneo, nel rispetto delle modalità di cui all'art. 7, stipulino contratti di lavoro autonomo.

Si precisa che i predetti incarichi di lavoro autonomo possono essere attribuiti anche a soggetti che non svolgono in maniera professionale quell'attività e non sono quindi titolari di partita IVA.

3. Caratteristiche degli incarichi di lavoro autonomo

Come previsto dall'art. 7, D.Lgs. 165/2001 è possibile attribuire incarichi di lavoro autonomo ad esperti di comprovata specializzazione in presenza dei seguenti presupposti:



- a) previo accertamento della mancanza di risorse all'interno dell'Amministrazione, da effettuarsi tramite pubblicazione del relativo avviso nella lista utenti dell'Ateneo e con comunicazione alla Direzione del Personale, come da successivo punto 11.
- b) predeterminazione della durata, dell'oggetto dell'attività e del compenso. Quanto a quest'ultimo aspetto si richiama il limite di € 25.000,00 previsto con la delibera del CdA del 01/12/2009;
- c) attribuzione dell'incarico a soggetti dotati di alta qualificazione. Gli stessi dovranno possedere una comprovata esperienza professionale in materia e dovranno aver conseguito almeno la laurea triennale, salvi i casi previsti dal citato art. 7, co. 6 in tema di prestazioni artistiche, artigianali o a supporto dell'attività didattica e di ricerca;
- d) affidamento non di un elenco di attività e compiti, ma di un progetto o un programma di lavoro orientato al raggiungimento di un risultato, da svolgere senza coordinamento e specifici vincoli di orario e sede.

Si evidenzia in particolare il divieto di eterodirezione ed eterorganizzazione dell'attività, salva comunque la possibilità di **concordare le modalità di svolgimento dell'incarico ricevuto**.

In tal senso al lavoratore autonomo non può essere imposta una postazione di lavoro fissa né un orario rigidamente predeterminato, né dovrà essere assegnata una casella di posta con dominio dell'Amministrazione o un'utenza telefonica.

Rimane tuttavia fermo che quando l'incarico lo consente, escludendo assolutamente elementi di subordinazione e di eterorganizzazione, si potranno concordare gli aspetti legati ai tempi e al luogo dell'esecuzione della prestazione. Si pensi, ad esempio, alla docenza seminariale per la quale la struttura potrà concordare l'orario con il docente di riferimento, facendo proporre le modalità al prestatore d'opera. Oppure all'attività di lavoro autonomo prestata nell'ambito di un progetto di ricerca per la quale potrebbe essere necessario – proprio per il tipo di attività – che una parte della prestazione sia eseguita *in loco*.

Il dato saliente, quindi, è la fondamentale **mancanza di eterodirezione ed eterorganizzazione**, che non esclude però la possibilità di concordare le modalità con cui il prestatore d'opera, in totale autonomia, deve perseguire il risultato prefissato.

Si specifica infatti che il raggiungimento di un accordo si differenzia in maniera netta dalla definizione unilaterale da parte della struttura delle modalità di esecuzione della prestazione, che si ribadisce costituisce eterorganizzazione non consentita.

Si raccomanda dunque che la gestione del contratto di lavoro autonomo avvenga nel rispetto di questi limiti.

4. Prestazioni escluse dall'ambito di operatività della circolare

Non è possibile affidare incarichi di lavoro autonomo per lo svolgimento di compiti di natura ordinaria, né far ricorso al potere di eterodirezione tipico del **lavoro subordinato**.



Qualora in fase di programmazione sorgessero le predette esigenze, si richiama quanto già disposto con la circolare prot. 30400 del 14/02/2017 ai punti 1 e 2 in tema di contratti di lavoro subordinato e di tecnologo.

Analoga preclusione riguarda anche le prestazioni aventi ad oggetto attività meramente esecutive. Si pensi ad esempio ai **c.d. tutor d'aula**, cioè quei soggetti che nell'ambito di un corso o di un master si occupano della predisposizione dell'apparecchiatura (es. lavagna luminosa o pc), della distribuzione di materiale didattico o brochure e/o dell'accoglienza di partecipanti.

Per tali esigenze le strutture dovranno ricorrere a soluzioni alternative, quali, ad esempio, le collaborazioni studentesche disciplinate dal Regolamento per lo svolgimento delle attività a tempo parziale (D.R. n. 60 del 20/10/2016), gli assegni per studenti/neo laureati capaci e meritevoli (D.M. 198/2003) disciplinati dalle Linee guida di Ateneo, oltre che l'affidamento di servizi.

5. Questioni fiscali e contributive connesse all'attribuzione di incarichi di lavoro autonomo

Ferma restando la natura giuridica del contratto di lavoro autonomo disciplinato dagli artt. 2222 e ss del Codice Civile, **il trattamento fiscale e contributivo può variare** in base alla prestazione richiesta e, comunque, in relazione alla situazione soggettiva di chi stipula il contratto (professionista o meno).

Per questo motivo l'Amministrazione ha predisposto due **modelli di Avviso**:

- Avviso 1: lavoro autonomo;
- Avviso 2: lavoro autonomo non abituale.

E tre di **contratto**:

- Contratto 1: lavoro autonomo;
- Contratto 2: lavoro autonomo non abituale;
- Contratto 3: lavoro autonomo svolto da un professionista.

Difatti, sempre e solo a fini fiscali e previdenziali, occorre effettuare una **distinzione** tra:

- a) Lavoro autonomo (Avviso 1 e Contratto 1);
- b) Lavoro autonomo non abituale (Avviso 2 e Contratto 2);
- c) Lavoro autonomo professionale (Contratto 3). Indipendentemente dal tipo di Avviso (1 o 2), qualora il vincitore di una selezione svolga in maniera professionale l'attività richiesta si utilizzerà il **Contratto 3 - professionista**. In tal caso infatti risulta assorbente la qualificazione soggettiva del prestatore d'opera.



a) **Lavoro autonomo (Avviso 1)**

Ai soli fini fiscali e previdenziali si utilizza l'Avviso 1 per gli incarichi di lavoro autonomo che tendenzialmente richiedono un impegno prolungato nel tempo e per i quali assuma maggior rilievo l'accordo delle parti nell'individuazione delle modalità di esecuzione della prestazione.

In talune situazioni, infatti, può essere funzionale concordare più nel dettaglio le modalità di svolgimento dell'incarico. In via esemplificativa si cita il coordinamento dell'attività di ricerca di altri lavoratori autonomi, il supporto ad un intero progetto di ricerca o ad una fase di esso e la collaborazione scientifica che – fatta salva l'autonomia organizzativa e gestionale dell'incaricato – preveda un confronto non sporadico con il Responsabile scientifico in vista del raggiungimento di un certo risultato.

Il trattamento fiscale e contributivo si differenzierà a seconda che il prestatore d'opera sia o meno un libero professionista, come peraltro specificato nel modello di **Avviso 1**.

Nell'ipotesi di professionista, infatti, si applicherà il relativo regime, mentre in caso contrario, il corrispettivo dell'incarico di lavoro autonomo sarà assimilato, ai soli fini impositivi, a reddito da lavoro dipendente e il prestatore d'opera dovrà iscriversi alla Gestione Separata dell'INPS.

Nelle due situazioni sopracitate devono essere utilizzati rispettivamente gli schemi negoziali **Contratto 3 – professionista** o il **Contratto 1**. Si ricorda che il Contratto professionista è il medesimo rispetto a quello stipulato a seguito di una selezione di lavoro autonomo non abituale (Avviso 2), perché in entrambi i casi risulta assorbente la qualità del soggetto che svolge la prestazione.

Le selezioni per lavoro autonomo del presente paragrafo (**Avviso 1**) dovranno essere **bandite solo su fondi esterni**, resta infatti in capo al Magnifico Rettore e al Direttore Generale la gestione dei fondi contingentati.

Per i **Contratti 1** di importo superiore a € 6.000,00 da inviare al controllo ai sensi del successivo punto 9, sarà cura del Segretario amministrativo della struttura precedente o del Dirigente competente nel caso di avvisi delle Direzioni, sottoscrivere il modulo di **Dichiarazione del relativo codice U-GOV di provenienza esterna dei fondi**.

b) **Lavoro autonomo non abituale (Avviso 2)**

Per tale si intende quel tipo di incarico che si esaurisce in un'azione o prestazione che consente il raggiungimento di un fine. Tale incarico non deve quindi essere necessariamente riconducibile a intere fasi o programmi del committente, ma essere semplicemente funzionale all'attività del soggetto che attribuisce l'incarico.

Si pensi, ad esempio, all'incarico di traduzione altamente specialistica che comporti un ridotto impegno in termini di tempo, all'attività di ricognizione del panorama normativo in una data materia, ovvero all'analisi e codifica a fini modellistici di determinati dati, in relazione ad un più ampio progetto di ricerca.



6. Adempimenti preliminari alla sottoscrizione del contratto

In vista della predisposizione della bozza di contratto, una volta pubblicata la graduatoria la struttura competente avrà cura di contattare il primo classificato per sapere se l'incarico di lavoro autonomo sarà svolto nell'esercizio della sua attività professionale.

Inoltre si raccomanda di **far compilare prima della sottoscrizione di qualsiasi contratto** il modulo "Dichiarazioni per collaborazioni esterne" (residenti o non residenti) rinvenibile sul sito dell'Ateneo nella sezione modulistica della Direzione Finanziaria – settore fiscale (**Modulo fiscale residenti e Modulo fiscale non residenti**).

Il prestatore d'opera è altresì tenuto a **comunicare eventuali variazioni** rispetto al regime inizialmente dichiarato.

Nel caso in cui la selezione per lavoro autonomo non abituale (**Avviso 2**) sia vinta da un soggetto non professionista (**Contratto 2**), il prestatore d'opera dovrà ritrasmettere la sopra menzionata Dichiarazione prima di ricevere il compenso.

Ciò al fine di verificare il superamento del già citato limite di € 5.000,00 di compensi da lavoro autonomo non abituale.

7. Pagamento del compenso

In continuità con le indicazioni attualmente vigenti il **pagamento del compenso** dovrà avvenire in un'unica soluzione o a cadenze corrispondenti agli stati di avanzamento già previsti nel progetto o programma di lavoro oggetto del contratto e, comunque, sempre dopo la presentazione di una relazione sull'attività svolta, validata dal Responsabile di riferimento.

Sarà invece cura del Responsabile della struttura (Direzione/Dipartimento/Centro/Facoltà) adottare poi la relativa disposizione.

Solo per i **Contratti 1** i predetti documenti dovranno essere inviati alla Direzione Finanziaria che curerà la liquidazione del corrispettivo.

8. Predisposizione del budget e limiti del compenso

Data la complessità dei regimi fiscali sopra menzionati **si raccomanda, in sede di predisposizione di budget, di tener conto dell'ipotesi più onerosa** per l'Amministrazione che coincide con i casi in cui il prestatore d'opera è tenuto ad iscriversi alla Gestione Separata dell'INPS, quindi:

- Contratto 1: sempre e comunque;
- Contratto 2: solo ove superato nell'anno solare il limite di € 5.000,00 di redditi da lavoro autonomo non abituale.



Si ricorda infine il limite al compenso annuale di € 25.000,00 previsto dal CdA con la delibera del 01/12/2009.

9. Controllo operativo

Avuto riguardo al positivo recepimento da parte delle strutture degli schemi di avviso di selezione forniti dalla Direzione del Personale e dall'Ufficio Audit e Segreteria del PQA – in via sperimentale – **il filtro preventivo sugli schemi di avviso** è attribuito direttamente alla struttura procedente, anche applicando le novità gestionali offerte dal nuovo portale.

La medesima struttura verificherà il rispetto di tutti gli elementi costitutivi del contratto di lavoro autonomo, con particolare riferimento all'oggetto della prestazione.

Questo in un'ottica di miglioramento del livello di semplificazione e ottimizzazione della gestione, garantendo nel contempo il necessario controllo amministrativo, in linea con le indicazioni della *governance*.

In tal modo le stesse strutture, nell'ambito della loro autonomia statutaria e similmente a quanto già avviene per i contratti di appalto, provvederanno a pubblicare i predetti avvisi. Con l'adozione del nuovo sito dell'Ateneo la pubblicazione sarà effettuata direttamente nella pagina della singola struttura. In via transitoria si potrà continuare a inviare gli avvisi di selezione tramite "Titulus" – per la sola pubblicazione – all'Ufficio Audit e Segreteria del PQA.

In aggiunta alla valutazione iniziale della struttura sugli avvisi, **l'attività di controllo** sarà espletata tramite:

- a) Funzione di indirizzo e supporto dell'Ufficio Audit e Segreteria del PQA, anche tramite il costante adeguamento degli schemi di avviso di selezione (**Avvisi 1 e 2**). La Direzione del Personale continuerà invece a curare la funzione di indirizzo e supporto per gli avvisi di selezione delle Facoltà;
- b) Costante adeguamento degli schemi di contratto da parte della Direzione Acquisti, Appalti e Contratti;
- c) Funzione di auditing all'interno delle strutture per la verifica della regolarità amministrativo-contabile delle procedure selettive, anche attraverso verifiche a campione.

10. Controllo preventivo alla stipula del contratto

A seguito del superamento della forma contrattuale delle co.co.co. non può più trovare applicazione la norma contenuta nei Regolamenti dei Dipartimenti che prevede l'autorizzazione del Direttore Generale per la stipula della collaborazioni coordinate e continuative (cfr. art. 17, co. 1, lett. f dello schema di Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dei Dipartimenti).

Pertanto, in luogo della predetta autorizzazione, la Direzione Acquisti, Appalti e Contratti effettuerà un controllo sugli atti della procedura di cui all'**Avviso 1**, nel caso in cui il vincitore della selezione non sia un professionista (**Contratto 1**) e il **compenso lordo superi € 6.000,00**.

Il controllo non dev'essere quindi richiesto:



- quando il vincitore della selezione sia un professionista indipendentemente dal tipo di avviso (Contratto professionista);
- sempre e comunque nel caso di procedure selettive basate sull'Avviso 2.

Pertanto prima della sottoscrizione di un **Contratto 1, d'importo superiore a € 6.000,00** si trasmetteranno alla predetta Direzione tramite "Titulus" gli atti della procedura selettiva, ivi compresa la **Dichiarazione sulla provenienza esterna dei fondi** di cui alla lett. 5, lett. a).

11. Semplificazione procedimentale

In un'ottica di buon andamento e di miglioramento dei processi, si intende fornire delle indicazioni per l'attribuzione di incarichi di lavoro autonomo.

In questo senso si sono individuati due strumenti di semplificazione.

- **Avviso di selezione unico:**

In linea con quanto già previsto da altre P.A., all'interno di un unico atto saranno inseriti l'avviso interno ed esterno (**Avvisi 1 e 2**). L'Avviso di selezione specifica infatti che la valutazione comparativa degli esterni viene effettuata solo nel caso di impossibilità oggettiva di utilizzare risorse di personale della stessa Amministrazione.

Ciò permette di evitare un doppio passaggio in termini di deliberazione, pubblicazione e controllo. L'iter da seguire è pertanto il seguente:

- a) adozione della delibera e pubblicazione esterna dell'avviso di selezione unico e contestuale trasmissione della richiesta alla Direzione del Personale circa la presenza di profili idonei, così come a suo tempo disposto con la circolare del 17/02/2017, prot. 30400, oltre che pubblicazione del predetto avviso anche nella lista utenti;
- b) in caso di mancata risposta entro cinque giorni, ovvero di comunicazione espressa in merito alla mancanza di risorse di personale e, sempre che qualche soggetto interno non abbia risposto all'avviso di selezione ottenendo il nulla osta da parte del Responsabile della struttura, si procede alla valutazione comparativa degli esterni secondo le modalità previste dall'avviso di selezione.

- **Eventuale delega al Direttore del Dipartimento per la nomina della Commissione giudicatrice e per l'approvazione degli atti della procedura:**

Il Consiglio di Dipartimento potrebbe altresì delegare il suo Direttore all'approvazione degli atti della singola procedura selettiva, in modo da evitare il duplice passaggio deliberativo dell'organo collegiale.

Ne consegue, dunque, che il Dipartimento potrebbe procedere all'adozione di un'unica delibera avente ad oggetto:

- a) valutazione della necessità di attivare la procedura selettiva e del relativo capitolo di spesa o finanziamento esterno;
- b) avviso di selezione interna/esterna nei termini sopra chiariti;



- c) delega al Direttore per la nomina della Commissione giudicatrice. La scelta da parte del Direttore, o quanto meno la pubblicazione della disposizione dev'essere effettuata una volta spirati i termini per la presentazione delle domande per la partecipazione alla selezione, al fine di garantire la relativa segretezza sui nominativi dei commissari;
- d) infine contestuale delega al Direttore all'approvazione degli atti della procedura selettiva.

Si rammenta che il predetto schema potrebbe essere seguito anche dalle Facoltà nelle materie di loro competenza e sempre che non siano prescritte procedure diverse come nel caso del Regolamento di Ateneo per il conferimento di incarichi di insegnamento e tutorato.

Per favorire l'applicazione della presente circolare si allegano anche le **linee operative** sulla procedura di attribuzione di incarichi di lavoro autonomo.

Distinti saluti.

Il Direttore Generale
Dott. Aldo Urru