

Incarichi di collaborazione nel settore culturale e turistico per progetti del PNRR

Avv. Maurizio LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager

In ambito culturale e turistico vi è la necessità di acquisire esperienze innovative per affrontare il rilancio in un settore che ha subito rallentamenti a seguito della pandemia, ma soprattutto per rispondere ad una serie di iniziative collegate all'attuazione del PNRR, esigendo un confronto sui programmi e sulle metodologie a cui non si può far fronte con la propria struttura interna.

In effetti, il ricorso all'esterno può essere sensibilmente giustificato dall'assenza di specifiche professionalità reperibili negli organici dell'Ente, assolvendo da una parte ai requisiti richiesti dal PNRR sulle figure di riferimento specifico (professionista, esperto, alta specializzazione), dall'altra parte ai requisiti di cui al comma 6, dell'art. 7, *Gestione delle risorse umane*, del d.lgs. n. 165/2001 (TUPI), che vieta la stipula di 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».

La scelta di una collaborazione esterna consente di rispondere a specifiche e settoriali esigenze a cui non si può far «fronte con personale in servizio» potendo, quindi, affidare incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, secondo le finalità descritte dalla disciplina citata, accogliendo - in relazione al grado di interesse - personale esterno in qualità di collaboratore su diversi livelli di capacità settoriale (ossia della promozione di quell'ambito o missione che persegue l'Ente mediante risorse proprie o su progetti PNRR):

- **PROFESSIONISTA:** in questa categoria rientrano tanto le professioni riconosciute (per le quali è necessaria l'iscrizione ad un albo, collegio o ordine professionale) quanto quelle non riconosciute;
- **ESPERTO:** in cui rientrano tutte le persone fisiche che esercitano un'attività professionale che non rientra nella definizione di "professionista" (esperienza quinquennale);
- **PERSONALE DI ALTA SPECIALIZZAZIONE:** rientrano in tale categoria i soggetti che, oltre a una laurea magistrale e specialistica, sono in possesso di almeno un dottorato di ricerca o *master* universitario di secondo livello, oppure di una documentata esperienza professionale qualificata e continuativa almeno triennale, maturata presso enti pubblici nazionali ovvero presso organismi internazionali o dell'Unione europea.

Si deve subito osservare che il conferimento di un incarico ad un professionista non inserito nella struttura organica della Pubblica Amministrazione, che mantenga, pertanto, la propria autonomia organizzativa e l'eventuale iscrizione al relativo albo, costituisce espressione non di una potestà amministrativa, bensì di semplice autonomia privata, ed è funzionale all'instaurazione di un rapporto di lavoro autonomo, da ricondurre, in ogni caso, al lavoro autonomo anche nell'ipotesi in cui il professionista

riceva direttive ed istruzioni dall'Ente conferente, rilevando che l'attività è funzionale alla realizzazione dei progetti, specie se inseriti nella programmazione del PNRR¹.

Questa possibilità di ricorrere all'esterno può essere giustificata da una parte per l'assenza di professionalità esterne (e in presenza di ulteriori presupposti, ex art. 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001), dall'altra, per l'attuazione del PNRR da parte delle Amministrazioni Pubbliche, ai sensi del comma 1, *Modalità speciali per il reclutamento del personale e il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR da parte delle amministrazioni pubbliche*, dell'art. 1 del D.L. n. 80/2021, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113².

In effetti, l'impossibilità oggettiva di assicurare le prestazioni affidate alla P.A. consente di derogare al principio di "autosufficienza organizzativa", secondo il quale l'organizzazione del lavoro nelle Amministrazioni Pubbliche deve rispettare il principio di legalità, assumendo ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare:

- l'attuazione dei principi di buon andamento e imparzialità (ex art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001);
- la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) sul presupposto di impiegare le professionalità esistenti all'interno dell'apparato, in aderenza al principio dell'autosufficienza organizzativa.

Le Amministrazioni, dunque, devono far fronte ai loro compiti istituzionali mediante le risorse in organico e solo per esigenze straordinarie e temporanee, cioè circoscritte nel tempo (come disposto per i tempi di realizzazione del PNRR), possono lecitamente ricorrere all'utilizzo di personale esterno, reclutato nei limiti e nella misura in cui sia necessario per far fronte all'esigenza sopravvenuta, motivata dall'acquisizione di un finanziamento esterno in un ambito strategico della cultura e/o del turismo, valorizzando il territorio e il suo ambiente³.

Possiamo affermare, in generale, che se la Pubblica Amministrazione deve provvedere allo svolgimento dei compiti che le sono propri con l'organizzazione che si è data e con il

¹ T.A.R. Abruzzo L'aquila, sez. I, 14 aprile 2008, n. 554.

² Il comma 3, dell'art. 1 bis, *Misure urgenti per l'attuazione del PNRR da parte del Ministero della cultura*, del D.L. n. 80/2021, inserito in sede di conversione in legge n. 113/2021, ha previsto «*nelle more dello svolgimento delle procedure di reclutamento di personale ..., al fine di assicurare il funzionamento degli Archivi di Stato e delle Soprintendenze archivistiche, nonché di consentire l'attuazione degli interventi previsti nel PNRR*» che il Ministero della cultura possa autorizzare «*incarichi di collaborazione a esperti archivisti ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per la durata massima di ventiquattro mesi, i cui effetti giuridici ed economici cessano comunque entro la data del 31 dicembre 2023*», precisando al comma 4 che gli incarichi di collaborazione sono «*affidati, previa valutazione dei titoli, a soggetti in possesso, alternativamente, di uno dei titoli*» definiti al comma 1, del cit. art. 1 bis.

³ Corte conti, sez. contr. Piemonte, 11 gennaio 2019, n. 1, Corte conti, sez. II giur. centrale Appello, sentenza n. 82/2017; Corte conti, sez. contr. Piemonte, deliberazione n. 13/2016/VSGO, n. 22/2015/REG, n. 5/2015/VSGO; sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 825/2010/REG.

personale di cui dispone, dovendosi ritenere l'affidamento di incarichi esterni ipotesi del tutto eccezionale e sottoposto al rispetto di regole piuttosto stringenti⁴, in presenza di attività ulteriori finalizzate al raggiungimento di un obiettivo del Piano nazionale di ripresa e resilienza è possibile assumere delle professionalità esterne (professionisti, esperti, altamente qualificati), con contratti a termine di lavoro autonomo (c.d. collaborazioni), *«per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026»*, indicando espressamente nell'oggetto negoziale - *«a pena di nullità, il progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa»*, potendo *«essere rinnovati o prorogati, anche per una durata diversa da quella iniziale, per non più di una volta»*, ex comma 2, dell'art. 1 del D.L. n. 80/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 113/2021.

Nella realizzazione dell'incarico professionale di collaborazione, non è richiesto alcun vincolo di subordinazione, né la prestazione professionale ipotizzata si atteggia con carattere di complessità e continuità (seppure a termine) tali da richiedere una stabile organizzazione imprenditoriale, con assunzione del rischio di esecuzione dell'opera a carico dell'assuntore della prestazione, rilevando, tuttavia, che mentre rispetto alla tipologia generale, di cui all'art. 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001, ciò che caratterizza e distingue il contratto di collaborazione con riferimento alla durata è la sua temporaneità, mentre il termine collegato alla prestazione, negli affidamenti di cui all'art. 1 del D.L. n. 80/2021, è l'estensione della durata corrispondente alla realizzazione del progetto, con un termine di conclusione non temporaneo ma pluriennale (31 dicembre 2026): aspetto che distingue la specie dal genere.

Il rispetto dei presupposti normativamente fissati, in entrambi i casi, fa sì che l'incarico di collaborazione venga attribuito nei modi e nei casi individuati dal legislatore come irrinunciabili ai fini dell'effettiva utilità della prestazione.

I presupposti di legittimità per gli affidamenti degli incarichi di collaborazione, ai sensi dell'art. 1, del D.L. n. 80/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 113/2021 possono essere così riassunti (quelli generali trovano disciplina nel cit. art. 7, comma 6 del TUIPI)⁵:

1. l'affidamento dell'incarico è effettuato in deroga ai limiti di spesa, di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e alla dotazione organica dell'Amministrazione, con procedure selettive semplificate e/o digitali;
2. ai fini degli affidamenti, il comma 5 prevede che si possa ricorrere al portale di reclutamento, di cui all'articolo 3, comma 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56, che istituisce uno o più elenchi di esperti per il conferimento di incarichi di collaborazione - con contratto di lavoro autonomo - di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, confermando la natura della prestazione senza vincolo di subordinazione e definendo, altresì, la tipologia di specializzazione o professionalità richiesta, anche con riferimento all'ambito territoriale dell'intervento (i requisiti di iscrizione, sono definiti con un apposito decreto del Ministro per la pubblica

⁴ Corte conti, sez. II appello, 9 febbraio 2017, n. 82 e 30 dicembre 2016, n. 1459.

⁵ Vedi, LUCCA, *Incarichi di consulenza e di servizi legali. Guida completa alle procedure*, 2020, Maggioli.

amministrazione, confermando l'esigenza di accertare la professionalità o specializzazione richiesta);

3. il comma 8, seconda parte prevede che *«Le amministrazioni, sulla base delle professionalità che necessitano di acquisire, invitano almeno quattro professionisti o esperti, e comunque in numero tale da assicurare la parità di genere, tra quelli iscritti nel relativo elenco e li sottopongono ad un colloquio selettivo per il conferimento degli incarichi di collaborazione»*, confermando una procedura di affidamento comparativo;

4. sui requisiti richiesti la norma del comma 7 precisa alle lettere *«b) essere iscritto al rispettivo albo, collegio o ordine professionale comunque denominato; c) non essere in quiescenza»*;

5. il decreto ministeriale, annota il comma 8, *«valorizza le documentate esperienze professionali maturate nonché il possesso di titoli di specializzazione ulteriori rispetto a quelli abilitanti all'esercizio della professione, purché a essa strettamente conferenti»*, con l'intento dichiarato di accertare concretamente sia l'attività professionale che gli studi svolta/i;

6. tutte le fasi della procedura devono essere pubblicate *on line*, ovvero nella specifica sez. di "Amministrazione Trasparente" riferita agli incarichi, visto che la procedura mediante la piattaforma cit. deve essere tempestivamente pubblicata nel sito internet istituzionale di ciascuna Amministrazione (*«Le informazioni di cui al presente comma sono pubblicate sul portale del reclutamento di cui all'articolo 3, comma 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56, con collegamento ipertestuale alla corrispondente pagina del sito internet istituzionale dell'amministrazione»*);

7. l'affidamento avviene al di fuori delle assunzioni di personale già espressamente previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, quando le Amministrazioni sono titolari di interventi previsti nel PNRR;

8. l'oggetto negoziale deve corrispondere alla realizzazione di progetti di cui la P.A. possiede la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi corrispondenti nelle voci di costo del quadro economico del progetto, confermando l'esigenza di assicurare con l'incarico di collaborazione la realizzazione del progetto, e di riflesso l'assenza di professionalità interne, ma anche l'eventuale carenza rispetto alla dimensione finanziaria dell'intervento, rilevando la necessità di definire la tipologia di professionalità e titoli richiesti per l'incarico;

9. deve essere prevista, a pena di nullità, il progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa, dimostrando il precetto di collegare l'incarico di collaborazione all'assolvimento di un intervento inserito nella programmazione dei finanziamenti comunitari;

10. il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto costituisce giusta causa di recesso, ai sensi dell'articolo 2119 del codice civile;

11. la durata dell'incarico corrisponde ad un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti adottati e autorizzati, e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026 (si tratta di una flessibilità di durata che si discosta dalla nozione di temporaneità);

12. l'incarico può essere rinnovato o prorogato, anche per una durata diversa da quella iniziale, per non più di una volta.

Il quadro della tipologia di incarichi di collaborazione in ambito turistico e culturale prevede - in ogni caso - una forma di selezione comparativa tra più soggetti⁶, volta ad assicurare alla P.A. la migliore offerta da un punto di vista qualitativo/quantitativo del professionista esterno, riconducibile per espressa previsione di legge al contratto d'opera (ex art. 2222 cod. civ.), in particolare, al contratto d'opera intellettuale (ex art. 2229 cod. civ.)⁷.

SCHMA DI INCARICO DI COLLABORAZIONE (EX ART. 7, COMMA 6 DEL D.LGS. N. 165 - ART. 1, COMMA 2 DEL D.L. N. 80/2021, CONVERTITO CON MODIFICAZIONE IN LEGGE N. 113/2021 - PNRR)

DISCIPLINARE DI INCARICO INDIVIDUALE DI COLLABORAZIONE PER LA REALIZZAZIONE DEL ... (*indicare oggetto prestazionale, ovvero progetto di esecuzione PNRR*)

In data ..., presso la residenza l'Amministrazione di ..., in via ... n. ..., si sono costituiti (*oppure, mediante sottoscrizione per scambio di corrispondenza*):

DA UNA PARTE:

l'Amministrazione di ... (*indicare anagrafica*), rappresentata da ... nato/a ..., il ... (C.F. ...), in qualità di ..., autorizzato ai sensi ... (*indicare titolo o decreto di nomina*), che d'ora in poi sarà indicato semplicemente come "l'Amministrazione".

DA UNA PARTE:

..., nato a ... il ..., con studio in ..., via ... n. ..., C.F. ... - P.IVA ..., (*tel. ..., pec ...*), iscritto a ... (*albo, collegio, ordine professionale comunque denominato*) con il n. ... (*oppure, indicare titolo professionale o specializzazione*), di seguito denominato semplicemente "Collaboratore".

Si conviene e si stipula quanto segue:

Premesso che:

- con atto n. ... del ..., efficace, pubblicato *on line* nella sez. "Amministrazione Trasparente", sott. sez. "Consulenti Collaboratori"⁸, è stato individuato, a seguito di

⁶ Infatti, le deroghe al principio concorsuale hanno carattere eccezionale e sono sostanzialmente riconducibili a circostanze del tutto particolari quali procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale, Corte conti, sez. contr. Piemonte, deliberazione n. 122/2014/REG.

⁷ Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. Il *quater*, 1° marzo 2022, n. 2401, dove si è chiarito che ai fini della legittima applicazione dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 è necessario che venga dedotta in contratto una prestazione d'opera, ai sensi degli artt. 2222 ss. cod. civ., ovvero che il servizio sia affidato dietro corrispettivo al prestatore d'opera o alla piccola impresa.

⁸ Cfr. ANAC FAQ, aggiornate al 30 luglio 2020, 9.1. *Come si individuano gli incarichi di collaborazione e consulenza che le amministrazioni sono tenute a pubblicare ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013?* L'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013 prevede che le amministrazioni pubblichino i dati relativi a tutti gli incarichi di collaborazione e di consulenza conferiti a soggetti esterni all'amministrazione a qualsiasi titolo. Tenuto

procedura comparativa, il collaboratore ... *(indicare nome e cognome del collaboratore)* per dar corso ad un rapporto di collaborazione professionale per ... *(indicare attività/finalità/progetto PNRR)*, non essendo presenti all'interno dell'Amministrazione la professionalità richiesta per gli obiettivi di cui all'art. ... *(7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001, oppure, 1, comma 2, del D.L. n. 80/2021, convertito con modificazione in legge n. 113/2001)*;

- il Collaboratore ha dichiarato espressamente di poter contrarre con la Pubblica Amministrazione, di non essere in quiescenza, l'assenza di conflitti di interessi, di cause di inconferibilità o incompatibilità, la dichiarazione di cui all'art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. n. 165/2001, di rispettare il Codice di comportamento e le misure di prevenzione della corruzione, consapevole che la violazione può essere causa di risoluzione del contratto *(oppure, è stata acquisita la dichiarazione di assenza di cause di conflitto di interessi e/o incompatibilità e/o inconferibilità, e la dichiarazione di cui all'art. 53, comma 16 ter del d.lgs. n. 165/2001)*.

TUTTO CIÒ PREMESSO LE PARTI COME SOPRA COSTITUITE CONVENGONO E STIPULANO QUANTO SEGUE

L'Amministrazione affida a ... l'incarico individuale di collaborazione professionale di ... *(oppure, il Collaboratore dovrà svolgere a favore dell'Amministrazione le seguenti prestazioni: l'attività di ...; il progetto di ... La prestazione sarà svolta nella forma della collaborazione a termine)*, con decorrenza dal ... e termine al ... *(indicare termine iniziale e finale, ovvero di progetto non superiore al 31 dicembre 2026)*.

Il rapporto si conclude in ogni caso in data ... *(oppure, l'incarico può essere rinnovato o prorogato, per non più di una volta, ed in ogni caso non superiore alla data del progetto)*.

Il Collaboratore dovrà svolgere il seguente incarico ... *(indicare oggetto prestazionale, ovvero quanto richiesto nell'esecuzione - monitoraggio - controlli del PNRR)*.

Tale incarico, che non comporta rapporto di impiego subordinato, ha natura di lavoro autonomo ed è regolato dagli artt. 2222 e seguenti del codice civile, senza inserimento nell'attività organizzativa dell'Amministrazione, senza obblighi di osservanza di orari di ufficio, ma con l'impegno ad assicurare la propria presenza presso l'Amministrazione in relazione alle seguenti esigenze ... *(oppure, il Collaboratore si obbliga a presentare alle seguenti scadenze ... gli obiettivi raggiunti mediante una relazione, con un monitoraggio delle fasi progettuali)*.

conto della eterogeneità di detti incarichi, è rimessa a ciascuna amministrazione l'individuazione delle fattispecie non riconducibili alle categorie degli incarichi di collaborazione e consulenza, dandone adeguata motivazione. 9.4. Dove devono essere pubblicati i dati ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 33/2013? I dati di cui all'art 15 d.lgs. 33/2013 devono essere pubblicati sul sito istituzionale all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione di primo livello "Consulenti e collaboratori". 9.5. Quando devono essere pubblicati i dati sugli incarichi di consulenza o di collaborazione ex art. 15 d.lgs. 33/2013 del d.lgs. n. 33/2013? I dati sugli incarichi di consulenza o di collaborazione vanno pubblicati entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dello stesso.

Esso verrà svolto alle seguenti condizioni ... *(indicare modalità)*.

L'Amministrazione provvederà alla verifica dell'attività svolte secondo le seguenti modalità ... *(indicare il referente e scadenze di controllo)*.

Per l'attività di collaborazione è dovuto un compenso pari a € ..., da liquidarsi su presentazione di regolare fattura alle seguenti scadenze ... *(in funzione dei seguenti obiettivi e fasi del progetto)* presso il conto corrente dedicato ... intestato a ... *(indicare eventuali spese rimborsabili)*⁹.

A garanzia degli obblighi assunti e delle connesse responsabilità professionali il Collaboratore consegna copia della polizza assicurativa ... *(indicare dettagliatamente rischi coperti e importi)*.

L'Amministrazione è esonerata da ogni responsabilità in relazione a danni causati dal Collaboratore a persone e/o cose in corso di contratto.

L'Amministrazione si riserva il diritto di recedere dal presente contratto, anche prima della scadenza, qualora il Collaboratore:

a. non presti la propria attività conformemente alle disposizioni di impartite dall'Amministrazione;

b. non realizzi gli obiettivi e traguardi previsti nel progetto d'incarico nei modi e nei tempi stabiliti *(riportare quanto previsto nel progetto PNRR; oppure, il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto costituisce giusta causa di recesso dell'Amministrazione dal contratto, ai sensi dell'articolo 2119 del codice civile)*;

c. non osservi il Codice di comportamento e/o le misure di prevenzione della corruzione dell'Amministrazione.

Le Parti hanno comunque facoltà di recedere con preavviso di almeno ... giorni decorrenti dal ricevimento della comunicazione.

Le parti per le comunicazioni scritte utilizzano i seguenti indirizzi pec ...

I dati e le informazioni forniti dall'Amministrazione e i risultati ... non potranno essere trattati, divulgati e utilizzati, se non previa ed espressa autorizzazione della stessa.

Il Collaboratore è stato informato delle misure per la tutela della salute, dei protocolli Covid-19, della sicurezza, di cui alla d.lgs. n. 81/2008, il quale dichiara espressamente di conoscerle e di uniformarsi alle stesse, e quelle previste dalla legge e/o dalla disciplina di settore.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679 e del d.lgs. n. 196/2003, l'Amministrazione, in qualità di Titolare del trattamento, tratta i dati personali del Collaboratore per lo svolgimento delle attività inerenti al presente contratto, secondo le finalità e le modalità descritte nell'informativa consegnata, procedendo alla designazione del Collaboratore per il trattamento dei dati personali in relazione

⁹ Cfr. ANAC FAQ, aggiornate al 26 marzo 2021, C7. *Sono sottoposti agli obblighi di tracciabilità gli incarichi di collaborazione ex art. 7, comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165?* No, gli incarichi di collaborazione previsti dall'art. 7 comma 6 del decreto n. 165/2001 non sono sottoposti agli obblighi di tracciabilità.

all'attività prevista nel presente contratto, come da atti allegati prot. n. ... (*allegare informativa e designazione al trattamento dei dati personali*).

Il presente contratto può essere modificato e/o integrato solo in forma scritta.

In caso di controversie Foro competente ed esclusivo è quello di ... (*sede dell'Amministrazione*).

Le Parti concordano che non sussistono condizioni vessatorie essendo l'incarico conferito a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

Il presente contratto è registrato in caso d'uso, e le spese sono a carico del Collaboratore (*oppure, divise in parti uguali*).

Per quanto non espressamente previsto nel presente contratto, le Parti rinviano alle leggi di settore, alle norme del codice civile e ai regolamenti statali e regionali, nonché alle norme comunitarie vigenti nell'ordinamento italiano.

Letto, confermato e sottoscritto in segno di piena e completa accettazione, senza alcuna riserva con firma digitale (*il contratto viene messo in conservazione digitale a cura dell'Amministrazione mediante ..., verificata la validità delle certificazioni e il rispetto delle norme*).