

L'ANALISI**Francesco
Verbaro**

Le collaborazioni negli enti pubblici non hanno bisogno di proroghe

Le difficoltà nella gestione delle risorse umane nella Pa derivano da un quadro normativo al quale concorrono il diritto amministrativo per quanto riguarda il reclutamento, il diritto del lavoro generale, il diritto del lavoro speciale, le norme anticorruzione e quelle di finanza pubblica. Un coacervo di discipline che non esiste nel settore privato e che rende la gestione delle risorse umane nella Pa un esercizio per esecuti più che per manager.

Uno dei dubbi oggi diffusi riguarda la scadenza indicata all'articolo 2 del Jobs Act (Dlgs 81/2015), secondo cui dal 1° gennaio 2017 è fatto divieto alle Pa di stipulare i contratti di collaborazione «aventi le caratteristiche di cui al comma 1 dello stesso articolo». Questo ha generato una «commedia degli equivoci». Innanzi tutto occorre ricordare che gli articoli da 61 a 69-bis del Dlgs 276/2003 sulle collaborazioni a progetto, abrogati dall'articolo 52 del Dlgs 81/2015, non si applicavano nelle Pa per la mancata armonizzazione prevista dall'articolo 86 del Dlgs 276/2003. Pertanto la loro abrogazione non produce alcun effetto nei confronti delle Pa. Diversamente le norme speciali per la Pa prevedono, differentemente dal privato, il divieto di ricorrere a contratti di co.co.co per lo svolgimento di funzioni ordinarie, e il ricorso per prestazioni altamente qualificate attraverso esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria.

Occorre sgomberare il campo dal dubbio che dal 1° gennaio 2017 non sia possibile ricorrere alle collaborazioni autonome

nella Pa. L'articolo 2, comma 4 del decreto 81/2015 afferma che «dal 1° gennaio 2017 è comunque fatto divieto alle Pa di stipulare i contratti di collaborazione di cui al comma 1». Ma quali sono le collaborazioni di cui al comma 1? Sono le collaborazioni che hanno tre requisiti, tutti necessari e a carattere cumulativo: si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali; hanno il carattere della continuità; le loro modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. Ferma restando la distinzione tra collaborazioni autonome occasionali e quelle coordinate e continuative, è necessario ricordare come il terzo requisito dell'eterodeterminazione e eteroorganizzazione delle collaborazioni, con riferimento alle due dimensioni della prestazione, tempo e luogo, non debba già oggi riscontrarsi nelle collaborazioni attivate dalle Pa. L'eteroorganizzazione non è che una forma di manifestazione del potere direttivo, tipico del lavoro subordinato, nei confronti del lavoratore con più alta qualificazione. I vincoli di tempo e luogo della prestazione costituiscono indicatori della subordinazione, che già oggi le Pa non possono introdurre, costituendo un rischio dal punto di vista del contenzioso lavoristico e quindi delle responsabilità civili e contabili. La norma da questo punto di vista è poco innovativa, in quanto vieta di qualificare come collaborazioni autonome quei contratti che hanno gli

elementi della subordinazione. Un'ovvietà che può generare confusione. Per questo, nell'ottica di eliminare incertezze in materia, sarebbe auspicabile la modifica alla lettera d) del comma 6, dell'articolo 7 del Dlgs 165/2001, ove si afferma che «devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione». La predeterminazione della durata e del luogo della prestazione ha indotto spesso in errore le Pa, che hanno tradotto l'indicazione in un vincolo su queste coordinate della prestazione.

Concludendo le Pa potranno continuare a conferire incarichi di collaborazione, come finora hanno fatto, ricorrendo all'articolo 7 del Dlgs 165/2001, al Codice civile e all'articolo 409 del Codice di procedura civile, non abrogato, ponendo però ancora più attenzione nel disciplinare luogo e termine della prestazione per evitare l'eterodeterminazione. Affermare che oggi nella Pa sono in corso prestazioni di collaborazione «le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro», e che queste sarebbero vietate solo dal 1° gennaio 2017, sarebbe una grave ammissione di responsabilità.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

