

Delibera n. 1/2007/par - Parere: a) sulla possibilità, per un ente locale, di concludere convenzioni con altri comuni ai sensi dell'art. 30 D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL); b) sulla possibilità, per gli enti non rispettosi del patto di stabilità interno nell'es. 2006, di procedere nel corso del 2007 al conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa

***CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA***

composta da

Giuseppeantonio Stanco	Presidente
Vincenzo N. Scurti	Consigliere
Stefania Petrucci	Referendario

nella Camera di Consiglio del 8 febbraio 2007 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE N. 1/PAR/2007

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Soletto (LE) prot. n. 772 del 22/01/2007 pervenuta mediante trasmissione fax in data 23/01/2007 prot. n. 237;

Vista l'ordinanza n. 25 del 31/01/2007 con la quale il Presidente della Sezione Regionale di Controllo ha convocato la Sezione per il giorno 08/02/2007;

udito il relatore Referendario Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Soletto chiede di conoscere se, ad avviso della Sezione, l'ente che, nell'esercizio 2006 non ha rispettato né il patto di stabilità interno né le riduzioni di spesa previste in materia di personale dall'art. 1 comma 198 della L. n. 266 del 23/12/2005, possa avvalersi dell'istituto della convenzione con altri comuni ai sensi dell'art. 30 del Dlgs. 267/2000 e se l'ente possa, inoltre, avvalersi di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa trattandosi di prestazioni che, secondo la Circolare della Funzione

Pubblica n. 5/2006, non parrebbero computabili tra le spese del personale.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità ed ammissibilità della richiesta.

In relazione ai profili di ricevibilità la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco, organo rappresentativo dell'ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza del Consiglio delle Autonomie Locali previsto dall'art. 123 Costituzione e destinato a svolgere, secondo il dettato della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, già l'art. 45 del nuovo Statuto della Regione Puglia approvato con L. R. n. 7 del 12/05/2004 ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. n. 29 del 26/10/2006 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze, prevedendo all'art. 12 che, in sede di prima applicazione, detto organo dovrà essere costituito entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

La Sezione rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non risulta tuttora funzionante nella Regione Puglia ritiene ricevibile la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Soletto.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

Come noto, la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7 comma 8° della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità"*

pubblica".

La Sezione ritiene che entrambi i quesiti sottoposti al proprio esame siano inquadrabili nella contabilità pubblica poiché collegati dallo stesso Sindaco richiedente alla normativa disciplinante il patto di stabilità interno e comunque connessi ad obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie e diretti a ripercuotersi anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente.

Trattasi, inoltre, ad avviso della Sezione, di quesiti aventi rilevanza generale e richiesti antecedentemente al compimento di eventuali atti amministrativi.

Pertanto, alla luce dei principi su enunciati la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Il primo quesito posto dall'ente concerne la possibilità di concludere convenzioni con altri comuni ai sensi dell'art. 30 del Dlgs. 267/2000 recante, come noto, il Testo Unico degli Enti Locali.

La Sezione evidenzia che le convenzioni disciplinate dall'art. 30 TUEL costituiscono forme associative tra gli enti locali, espressione di "un'amministrazione per consenso", avente la finalità di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi.

Naturalmente, secondo il dettato del citato art. 30 TUEL, le convenzioni tra enti locali devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. Inoltre, le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo di enti partecipanti all'accordo, o la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi che opera per conto dei deleganti.

La Sezione non ravvisa ostacoli alla eventuale stipula di convenzioni tra l'ente richiedente il parere ed altri enti locali purché tali accordi avvengano nel rispetto della su riportata normativa e siano diretti a garantire una razionalizzazione dei servizi degli enti partecipanti volta al conseguimento di una maggiore efficienza.

Inoltre, per gli enti locali non rispettosi del patto di stabilità interno non sussistono divieti legislativi alla realizzazione di forme associative con altri enti.

Il secondo quesito formulato dal Sindaco è relativo alla possibilità per gli enti non rispettosi del patto di stabilità interno nell'esercizio 2006 di procedere nel corso del 2007 al conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

Il Sindaco richiedente sostiene che dalla Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n 5 del 21/12/2006 emergerebbe che le spese per collaborazioni coordinate e continuative non sono computabili tra le spese del personale.

Invero la Circolare n. 5/2006 evidenzia che il contratto di collaborazione coordinata e continuativa è uno strumento straordinario e precisa che *"sono da considerarsi incarichi di collaborazione tutte quelle prestazioni che richiedono competenze altamente qualificate da svolgere in maniera autonoma , sia quelle di natura occasionale che coordinata e continuativa"* e che per la legittimità dell'affidamento di tali incarichi occorre far riferimento al disposto dell'art. 7 del D.Lgs. n. 165 del 30/03/2001 come modificato dal D. L. n. 223 del 04/07/2006 (Decreto Bersani) convertito nella L. n. 248 del 04/08/2006.

Proprio la lettura del nuovo testo del citato art. 7, manifesta, ad avviso della Sezione, l'orientamento legislativo chiaramente orientato al contenimento della spesa per incarichi esterni e collaborazioni atteso che il comma 6° stabilisce che: *" per esigenze cui non possono far fronte con*

personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di provata competenza in presenza dei seguenti presupposti: l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione e ad obiettivi e progetti specifici e determinati; l'amministrazione deve aver preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse disponibili al suo interno; la prestazione deve essere di natura temporanea ed altamente qualificata e devono essere predeterminati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Trattasi di principi già rinvenibili nella deliberazione della Corte dei Conti Sezioni Riunite in sede di Controllo del 15/02/2005 che, per la valutazione della legittimità di incarichi e consulenze esterne, indicava precisi criteri: rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione, inesistenza all'interno di una figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, indicazione della durata e proporzione tra compenso corrisposto e utilità conseguita dall'amministrazione.

La Sezione rileva quindi che la circolare n. 5/2006, menzionata nella richiesta di parere, non contiene indicazioni circa la allocazione contabile delle spese per collaborazioni coordinate e continuative, ma è piuttosto diretta ad indurre le amministrazioni pubbliche a ponderare attentamente il conferimento di incarichi di collaborazione.

Occorre anche sottolineare, ad avviso della Sezione, che la citata circolare è stata emanata per le amministrazioni pubbliche statali, salvo il richiamo per l'adeguamento dei regolamenti degli enti locali ai principi espressi al nuovo art. 7 del D. Lgs. 165/2001.

La circolare n. 5 del 21/12/2006 è inoltre antecedente all'entrata in vigore della legge L. n. 296 del 27/12/2007, finanziaria per il 2007, che

contiene un'apposita disciplina per gli enti locali che non hanno osservato il patto di stabilità interno nel 2006.

Come noto, la nuova legge finanziaria ha soppresso per gli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità interno per il 2006 le sanzioni del divieto di indebitamento e del contenimento della spesa per l'acquisto di beni e servizi ed ha invece mantenuto il divieto di nuove assunzioni manifestando un chiaro orientamento teso al contenimento della spesa del personale che coinvolge comunque anche gli enti rispettosi del patto.

Il comma 561 L. n. 296/2007 espressamente prevede che *gli enti che non abbiano rispettato per l'anno 2006 le regole del patto di stabilità interno non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto.*

La dizione del testo normativo, nel riferirsi "*ad assunzioni a qualsiasi titolo*" e *con qualsiasi tipo di contratto*, appare, ad avviso della Sezione, di ampia e generale portata e pertanto in grado di ricomprendere non solo i rapporti di lavoro strettamente subordinato ma anche quelli che si definiscono "parasubordinati" e per i quali la circolare n. 5/2006 ravvisa il carattere autonomo della prestazione.

Trattasi comunque di contratti di lavoro atteso che la stessa L. n. 296/2007 dispone al comma 1180 che anche le pubbliche amministrazioni che instaurano rapporti di lavoro subordinato o autonomo in forma coordinata e continuativa sono tenute a darne comunicazione al Centro per l'Impiego territorialmente competente.

La Sezione evidenzia, inoltre, che l'orientamento del legislatore è negli ultimi anni apparso decisamente contrario alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per gli enti non rispettosi del patto di stabilità interno.

Basta rammentare che il comma 33 lett. b) della L. n. 311 del

30/12/2004 (finanziaria per il 2005) prevedeva per gli enti non rispettosi del patto di stabilità il divieto di procedere ad assunzioni "a qualsiasi titolo", mentre il comma 116 sanciva espressamente per tali enti il divieto di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Si evidenzia, ancora, che il comma 204 della L. n. 266 del 23/12/2005, come modificato dal D. L. n. 223/2006, prevede a titolo di sanzione, per gli enti non rispettosi della riduzione dell'1% della spesa del personale rispetto all'anno 2004, il divieto di effettuare assunzioni a "*qualsiasi titolo*". Il citato comma 204 è tuttavia da disapplicare ai sensi del comma 557 della L. n. 296/2006.

Il testo del comma 561 della nuova Legge finanziaria per il 2007 sembra avere una portata ancora più estesa dei divieti espressi dalle finanziarie precedenti atteso che al divieto di assunzioni a *qualsiasi titolo* aggiunge il divieto di assunzioni con *qualsiasi tipo di contratto*.

La Sezione ritiene pertanto che da un'interpretazione letterale e sistematica del comma 561 della L. n. 296/2006 derivi il divieto per l'ente locale non rispettoso del patto di stabilità interno nell'anno 2006 di avvalersi nell'esercizio 2007 di incarichi di collaborazione e coordinata e continuativa.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere di questa Sezione Regionale di Controllo per la Puglia.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Soletto.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio dell'8 febbraio 2007.

Il Presidente
(G. Stanco)

Il relatore
(S. Petrucci)

Depositata in segreteria il 14 febbraio 2007
Il Direttore della Segreteria
f.to Carmela Doronzo