



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 23/2008

Parere n. 18/2008

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione:	dr.ssa Laura Di Caro	Presidente
Consigliere:	dr. Antonio Nenna	Componente
Primo Referendario:	dr. Rocco Lotito	Componente
Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore

nella Camera di consiglio del 12 giugno 2008

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la richiesta di parere formulata da parte del Sindaco del comune di Atella (PZ) con lettera racc. prot. n. 3036, senza data, ricevuta il 14.5.2008;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 22/2008 del 11 giugno 2008, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale il Presidente della Sezione ha anche nominato relatore il Referendario dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Premesso in fatto:

con la succitata nota, il Sindaco del Comune di Atella (PZ), dopo aver esposto che:

- *"l'art. 3 comma 57, della legge 244/2007 (finanziaria 2008), nel dettare regole alle quali gli EE.LL. debbono conformarsi per il conferimento di incarichi di collaborazione, ha previsto la necessaria emanazione di norme regolamentari in materia;*
- *il Comune richiedente, "dovendo tuttora adempiere al surriferito obbligo legislativo, in sede di adozione della normativa stralcio del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, intende disciplinare, oltre naturalmente gli incarichi di collaborazione esterna di alto contenuto di professionalità di cui all'art. 110 comma 6 del TUOEL nel rispetto dei principi dettati dall'art. 7 del d.lgs 165/2001, nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa, la costituzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa aventi ad oggetto prestazioni che presentino un contenuto professionale ordinario;"*
- *"quest'ultima tipologia di rapporti cosiddetti CO.CO.CO. – disciplinati come rapporti di lavoro autonomo o parasubordinati di media professionalità previsti dall'art. 409 n. 3 del codice di procedura civile – hanno già trovato una specifica previsione nell'art. 1 comma 116 della legge finanziaria 2005 n. 311/2004 (...), confermata per le Amministrazioni dello Stato, a decorrere dall'anno 2006 con limitazioni di spesa, dall'art. 1 comma 187 della legge 266/2005, così come per le Autonomie locali dal successivo comma 198, ultimo periodo, disposizione quest'ultima espressamente disapplicata dall'anno 2007, per effetto del comma 557 dell'art. 1 della legge 296/06, solo per Enti sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, in conseguenza della rimodulazione dei vincoli di spesa del personale";*

ha chiesto di conoscere se:

- a) *"in base all'attuale contesto normativo, l'Amministrazione possa legittimamente disciplinare nell'ambito del regolamento degli uffici e servizi anche i rapporti di Co.Co.Co. per esigenze ordinarie ovvero aventi contenuto di livello medio/basso";*
- b) *"ove la soluzione ipotizzata al precedente sub a) sia ritenuta legittima, se la limitazione temporale di tre mesi in materia di utilizzo di forme flessibili introdotta dal nuovo testo dell'art. 36 del d.lgs 165/2001, riformulato dal comma 79 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008, debba intendersi riferita anche a tale tipologia contrattuale ed, in caso affermativo, se per ogni trimestre successivo al contratto iniziale sia consentita, per le medesime*

esigenze, l'instaurazione dei rapporti con soggetti diversi dal precedente contraente";

Vista la nota n. 8301/C21 del 29 maggio 2008 del Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti;

Ritenuto in diritto

1) Preliminarmente

1.1) L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze. È da ritenersi, pertanto, che la mancata istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 123 Cost., non costituisca motivo ostativo alla richiesta di parere, spettando all'organo magistratuale esercitare il preliminare scrutinio di ammissibilità del quesito in ordine alla sussistenza di legittimazione dei soggetti che promuovono la funzione consultiva e delle condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

A tale ultimo riguardo è opportuno precisare quanto segue:

a) - sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possono essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l'altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

b) - sotto il profilo oggettivo possono rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica, intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici, secondo la definizione fornita dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 5/2006, pareri che richiedono un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale.

Sono da ritenersi inammissibili, per contro, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile

nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità. È, parimenti, da escludersi l'ammissibilità di quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti, ovvero quesiti che abbiano ad oggetto questioni che potrebbero formare oggetto di esame e di pronuncia da parte di organi di altra giurisdizione (ordinaria, amministrativa e tributaria), al fine di evitare interferenze. Ulteriore limite è costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva. Infatti, i pareri da richiedersi alla Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono riguardare questioni giuridico-contabili di carattere generale, la cui soluzione possa tornare utile alla emanazione successiva di atti di amministrazione o di normazione e, in quanto destinati ad illuminare e consigliare, attraverso una manifestazione di giudizio, l'organo di amministrazione attiva, devono necessariamente precedere la pronuncia dell'organo deliberante. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

1.2) Alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti è da ritenersi che, nel caso di specie, la richiesta di parere sia senz'altro ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente dal Sindaco del Comune, organo legittimato a promuovere l'attività consultiva di questa Sezione della Corte dei Conti.

Quanto al profilo oggettivo rileva la Sezione che la richiesta sottoposta al suo esame può essere trattata nel merito sebbene, a stretto rigore, la materia non rientri nella nozione di contabilità pubblica sopra delineata. Tuttavia, in senso favorevole all'ammissibilità rilevano le seguenti circostanze: la questione ha già formato oggetto di interventi chiarificatori sia della Sezione delle Autonomie sia di questa Sezione regionale di controllo; riveste carattere di interesse generale; non implica valutazioni *ex post* su specifici atti, né interferisce con le altre funzioni, di controllo e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti. Dunque, non ricorre nella fattispecie alcuna delle ragioni che avevano indotto questa Sezione a dichiarare altro quesito, di contenuto sostanzialmente analogo, posto da un diverso comune della regione Basilicata (cfr. il parere n.5/2008 approvato con deliberazione n. 9/2008 del 27.3.2008).

2) Nel merito

2.1) La questione all'esame di questo Collegio riguarda, sostanzialmente, la possibilità di un Comune di ricorrere a rapporti di Co.Co.Co. aventi ad oggetto prestazioni che presentino un contenuto professionale di livello medio/basso per soddisfare esigenze ordinarie dell'Ente. Ritiene, inoltre, il Comune istante

che tale esigenza potrebbe essere legittimamente soddisfatta inserendo la previsione del ricorso a siffatta forma di collaborazione nell'emanando Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, previsto dall'art. 89 del D.Lgs. 267/2000.

Ritiene la Sezione che il tema vada collocato nel più ampio contesto delle modifiche apportate dalla "finanziaria 2008" (legge n. 244/2008) alle disposizioni che regolano, da un lato, il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a soggetti esterni all'amministrazione, dall'altro, la possibilità di stipulare rapporti di lavoro flessibile alle dipendenze dell'amministrazione stessa.

2.2) Scopo dell'intervento riformatore – come già evidenziato dal Dipartimento per la funzione pubblica con le circolari U.P.P.A. nn. 2 e 3 del 2008 e, prima ancora, dalla stessa Corte dei conti (cfr. Sez. controllo Lombardia, parere n. 10/2008) – è stato quello di contenere la spesa per il personale e razionalizzare l'uso delle risorse disponibili, unitamente a quello di impedire il formarsi di ulteriori lavoratori precari, per il cui progressivo assorbimento erano state dettate norme già con la finanziaria 2007.

A tale fine il legislatore ha innanzitutto distinto le ipotesi contrattuali che danno luogo a rapporti di lavoro subordinato dalle ipotesi da cui originano rapporti di lavoro autonomo.

Quanto alle prime, ha innanzitutto ribadito che il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è prestato previa assunzione ed esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Le eccezionali ipotesi in cui è ammesso il ricorso a forme contrattuali flessibili di lavoro sono disciplinate dall'art. 36 del D.Lgs. 165/2001, come modificato dal comma 79 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008).

Appare opportuno precisare che la locuzione "*contratti di lavoro flessibile*", posta nella rubrica del medesimo art. 36 novellato, intende pacificamente fare riferimento a forme contrattuali di lavoro riconducibili al lavoro subordinato (cfr. in tal senso circolare n. 3 del D.F.P. – U.P.P.A., citata). Ciò non solo e non tanto per una mera interpretazione letterale del dato normativo, quanto per una ragione sistematica che vede l'art. 36 del D. Lgs. 165/2001 inserito nel capo che tratta l'accesso nelle pubbliche amministrazioni "*e, quindi, le modalità assunzionali riconducibili giuslavoristicamente solo alla tipologia di lavoro subordinato*" (parere prot. 4362 del D.F.P. – U.P.P.A., datato 28.1.2008), laddove, sempre in un'ottica sistematica, il legislatore ha tenuto a mantenere separata la disciplina del lavoro autonomo, nelle sue varie forme, regolandone unitariamente la procedimentalizzazione e il contenuto nell'art. 7 del medesimo D. Lgs. 165/2001.

Ora, gli argomenti sollevati con la richiesta di parere in argomento non sembra richiedano un esame dettagliato dell'art. 36 del decreto legislativo da ultimo citato, in ordine al quale si rinvia comunque, per quanto di interesse, al parere n. 5/2008 di questa Sezione (delib. n. 9/2008 del 27.3.2008).

Giova, piuttosto, evidenziare che:

- a) esigenze ordinarie, ovvero aventi un contenuto professionale medio/basso, debbono prioritariamente essere soddisfatte facendo ricorso alle risorse di personale già nella disponibilità dell'ente e, solo laddove queste si dimostrino insufficienti, possono essere soddisfatte dall'amministrazione mediante il ricorso a forme di lavoro flessibile, nelle uniche forme ammesse dall'attuale articolo 36 del D.Lgs 165/2001, nei termini e con le modalità ivi previste, fermo rimanendo il rispetto del patto di stabilità e dei limiti di spesa previsti annualmente per il personale;
- b) nell'ambito delle fattispecie ora riconducibili all'area del lavoro flessibile non rientrano i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (Co.Co.Co.) ai quali fa riferimento l'amministrazione istante, che restano invece chiaramente ascritti all'area del lavoro autonomo (si veda in tal senso la citata circ. n. 2 del D.F.P. – U.P.P.A., ove è precisato che la collaborazione coordinata e continuativa "*qualora il committente sia una pubblica amministrazione è sempre una prestazione di lavoro autonomo*").

2.3) La circostanza che il legislatore ha così compiutamente disciplinato le forme e i limiti del lavoro flessibile alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni contribuisce, per converso, a distinguere più rigorosamente la disciplina delle forme di lavoro autonomo alle quali possono far ricorso le stesse amministrazioni.

L'art. 7, comma 6 del D.Lgs n. 165/2001, stabilisce infatti 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 particolare e comprovata specializzazione universitaria. È a tale categoria di soggetti, non legati all'amministrazione da un vincolo di subordinazione scaturente da un contratto di lavoro subordinato (a tempo indeterminato, ovvero a tempo determinato o stagionale) e, dunque, propriamente "*estranei*" all'amministrazione stessa, che fanno riferimento i commi 54, 55 e 56 dell'art. 3 della finanziaria 2008, i quali integrano con norme procedurali le disposizioni sostanziali già indicate dal citato art. 7, comma 6 e segg., del D.Lgs n. 165/2001.

Orbene, in tanto è possibile conferire ad un estraneo (nel senso sopra precisato) incarichi (di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze) in quanto ricorrono tutti i presupposti previsti dalla relativa normativa. In particolare:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;

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;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione;

e) deve essere pubblicato sul sito web dell'amministrazione il provvedimento di conferimento di incarico completo di indicazione del soggetto percettore, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato;

f) l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione può avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n.267/2000;

g) con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi emanato ai sensi dell'articolo 89 del decreto legislativo da ultimo citato devono essere fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione. Con il medesimo regolamento deve essere fissato il limite massimo della spesa annua per gli incarichi e consulenze.

h) le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione (sui punti sopra indicati cfr. deliberazioni nn. 6/2008 e 16/2006 di questa Sezione, nonché, più in generale: deliberazione n. 6/AUT/2008 della Sezione delle autonomie del 14.3.2008; deliberazione n. 6/2005 delle SS.RR. in sede di controllo del 15.2.2005).

Alla luce di quanto sopra esposto ritiene questa Sezione che i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, stante l'espressa previsione contenuta nel comma 6 del citato art. 7 del D.Lgs n. 165/2001, possono rappresentare una tipologia negoziale, peraltro residuale e comunque riconducibile all'ambito del lavoro autonomo, utilizzabile dall'amministrazione locale solo per conferire a soggetti esterni all'amministrazione stessa incarichi individuali a condizione che ricorrano tutti i presupposti sostanziali e procedurali sopra illustrati,

previsti dalla disciplina di settore, quale risulta modificata dai commi 76 e 77 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 ed ulteriormente integrata dalle disposizioni di cui ai commi 54, 55 4 56 del medesimo articolo della predetta legge. Ne consegue che, non ravvisandosi ulteriore ambito di applicazione dei predetti Co.Co.Co., l'ipotesi che questo tipo contrattuale possa essere adoperato per dar luogo a contratti di lavoro autonomo, aventi contenuto professionale medio/basso, per soddisfare esigenze ordinarie dell'ente, non trova alcun fondamento.

È appena il caso di precisare, poi, che ove venisse posto in essere un contratto di collaborazione coordinata e continuativa il cui concreto regolamento, aldilà del *nomen iuris* adoperato, svelasse un rapporto lavorativo a tutti gli effetti di natura subordinata, dovrebbero ad esso applicarsi le prescrizioni e i limiti previsti per tale tipo di rapporto dall'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001.

2.4) Una diversa soluzione non è sostenibile neppure facendo appello all'autonomia regolamentare dell'ente, come mostra di ritenere il Comune istante nel momento in cui prospetta la possibilità di inserire nell'emanando Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi l'apposita previsione del ricorso ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per finalità ordinarie, di contenuto professionale medio/basso.

La Sezione delle Autonomie di questa Corte si è già espressa a riguardo con la citata deliberazione n.6/2008 ove, dopo aver chiarito che a parametro delle disposizioni regolamentari vanno assunti i limiti normativi di settore ed in particolare l'art. 7 del D.Lgs n. 165/2001 e l'art. 110 del D.Lgs n. 267/2000, viene ricordato *"che le norme da ultimo richiamate (...) costituiscono regole di organizzazione non derogabili da disposizioni regolamentari (...)"*, trovando il loro fondamento in principi costituzionali. È opportuno rilevare che una sostanziale violazione dei parametri fissati dalla citata normativa di settore si avrebbe anche laddove si facesse ricorso alla fonte regolamentare per ampliare i limiti da essa stabiliti, attraverso l'introduzione di fattispecie incompatibili con i parametri stessi. Ed invero, già l'art. 7 del D.Lgs n. 267/2000 stabilisce che i regolamenti comunali, nelle materie di competenza del comune (indicate nell'art. 89 dello stesso TUEL), siano adottati nel rispetto dei principi fissati dalla legge (e dallo statuto). Quanto, poi, all'organizzazione del personale, la disciplina ad essi applicabile è quella oggi contenuta nel D.Lgs. n. 165/2001 (e successive modificazioni e integrazioni), e nelle altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle PP.AA. nonché quelle contenute nello stesso TUEL.

Ne consegue che il Regolamento in argomento non potrebbe modificare, neppure ampliandoli, i limiti fissati in materia di lavoro nelle pubbliche

amministrazioni da norme di rango superiore che ne dettano la relativa disciplina, atteso che al loro rispetto la fonte regolamentare è tenuta per espressa previsione.

Peraltro, un ulteriore argomento a conferma di quanto qui sostenuto è desumibile dal comma 6 dell'art. 110 del D.Lgs n. 267/2000, che attribuisce al Regolamento di che trattasi la possibilità di prevedere collaborazioni esterne, ma solo "*ad alto contenuto di professionalità*" e "*per obiettivi determinati e con convenzioni a termine*".

3) Conclusioni

Riassumendo quanto innanzi argomentato, questa Sezione è del parere che:

1. i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nella pubblica amministrazione vanno ascritti all'area del lavoro autonomo;
2. non è possibile ricorrere a contratti di lavoro autonomo e, dunque, neppure a contratti quale quelli sopra indicati, per soddisfare esigenze ordinarie dell'amministrazione, che richiedano un contenuto professionale medio/basso;
3. il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi non può prevedere ipotesi di contratti di lavoro la cui tipologia o il cui oggetto non sia tra quelli ammessi da norme primarie di settore e da norme espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica.

Conseguentemente, stante le considerazioni che precedono, neanche al secondo quesito, rubricato con la lettera b) nella richiesta di parere può darsi affermativa risposta in quanto subordinato all'esito del primo.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Atella (PZ) con lettera prot. n. 3036 pervenuta il 14 maggio 2008.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Comune di Atella ed al Presidente del Coordinamento della Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 12 giugno 2008

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott.ssa Laura DI CARO

I MAGISTRATI

F.to Dott. Antonio NENNA - componente

F.to Dott. Rocco LOTITO – componente

F.to Dott. Giuseppe TETI – componente relatore

Depositata in Segreteria il 12 giugno 2008
PER IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to Dott. Francesco MICUCCI