



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I° Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'Adunanza del 04 marzo 2008

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti.

Udito il relatore, Cons. Giorgio Cancellieri.

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Pavia, con nota n. 17/2008 (Rep. Int.) del 28.12.2005, ha chiesto un parere alla luce delle disposizioni introdotte con la legge 24.12.2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008), in materia di personale con riferimento all'assegnazione di incarichi aventi natura di "collaborazione coordinata continuativa".

In particolare, pone il quesito se tali incarichi debbono essere inseriti nel "programma" di cui all'art. 42, comma 2, lett. b) del d. lgs. n. 267/2000 Testo Unico degli Enti locali (T.U.EE.LL.) e se gli stessi rientrino nella fattispecie del comma 56 della citata legge finanziaria e di conseguenza disciplinati dal "regolamento" degli uffici e dei servizi.

CONSIDERATO

La richiesta in esame è fondata sull'art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, si osserva che il quesito è ammissibile:

- dal punto di vista soggettivo, essendo firmato dal Sindaco, che, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie, è l'organo rappresentativo dell'ente e come tale legittimato a formalizzare la richiesta;
- dal punto di vista oggettivo, trattando una problematica che rientra nell'alveo della contabilità pubblica, essendo connessa alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione con la delib. n. 5/2006), alla luce anche di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento contenuti

nelle leggi finanziarie e tali da rientrare nella sana gestione dell'ente.

Va osservato altresì che la richiesta ha carattere "generale", in quanto finalizzata alla corretta interpretazione di un testo normativo disciplinante l'attività amministrativa, con l'esclusione di indicazioni specifiche all'attività gestionale concreta (Sez. controllo Lombardia delibera n. 9/2006).

RITENUTO

La richiesta di parere si inquadra nella disciplina dell'affidamento di incarichi che hanno natura di collaborazioni coordinate e continuative. Al fine di dare una collocazione normativa e regolamentare a tale fattispecie, appare indispensabile un inquadramento di tipo più generale, con riferimento anche alle disposizioni preesistenti, su cui la legge finanziaria per il 2008 va ad innestarsi.

La disciplina dei cosiddetti "incarichi esterni", ossia del ricorso ad *extranei* per l'esercizio di funzioni connesse alla cura della cosa pubblica, è desumibile, per gli enti locali, dall'art. 7 co. 6, *6bis* e *6ter* del d. lgs. n. 165/2001 e dall'art. 110 ultimo comma del Testo Unico degli Enti locali.

L'art. 7 ha indicato i presupposti essenziali per il ricorso a tali incarichi: l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati; l'amministrazione deve preliminarmente accertare l'impossibilità oggettiva di far fronte all'esigenza con le risorse umane disponibili; la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata con la preventiva determinazione della durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Inoltre, è previsto che le amministrazioni disciplinino e rendano pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi e che i regolamenti, di cui al citato art. 110, co. 6, del Testo Unico, si adeguino ai principi suindicati.

La legge finanziaria per il 2008 prosegue in questa ottica restrittiva degli incarichi esterni, introducendo una più marcata procedimentalizzazione attraverso due obblighi:

1. l'approvazione di un "programma" da parte del Consiglio dell'Ente Locale, che preveda espressamente la possibilità dell'affidamento di incarichi "di studio o di ricerca" ovvero di "consulenze" a soggetti estranei all'Amministrazione. Il significato della norma è quello di far risalire tale scelta all'organo di indirizzo politico locale;
2. l'individuazione dei criteri e dei limiti per l'affidamento di incarichi di "collaborazione", di studio o di ricerca ovvero di consulenza, nonché la fissazione del limite massimo di spesa annua, da inserire nel "regolamento" sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, ai sensi dell'art. 89 del T.U.E.L. Questa previsione si ricollega alla norma contenuta nell'art. 7,co. 6 ter, del d. lgs. n. 165/2001, che statuisce la necessità dell'osservanza, da parte dei regolamenti, dei principi dettati in tema di incarichi esterni.

In sostanza, il comma 55 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008, per quanto concerne il programma approvato dal Consiglio, fa espresso riferimento all'affidamento da parte degli enti locali di "incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenze". Il successivo comma 56, a proposito della necessità del regolamento dell'ente, aggiunge il riferimento agli "incarichi di collaborazione".

Si rende, pertanto, doverosa una considerazione circa il preciso ambito di applicazione delle norme suesposte e la reale estensione del concetto di collaborazione.

Com'è noto il D. l. n. 168/2004 ha distinto tre tipologie di incarichi esterni: di studio, di ricerca, di consulenza.

La Corte dei conti SS.RR. in sede di controllo (delib. n. 6 del 15 febbraio 2005) ne ha fornito una definizione: per gli incarichi di studio il riferimento è all'art. 5 D.P.R. n. 338/1994 che richiede sempre la consegna di una relazione scritta; gli incarichi di ricerca presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione; le consulenze si sostanziano nella richiesta di un parere ad un esperto esterno.

Il tratto che accomuna le differenti tipologie è, secondo le SS. RR., la sostanziale riconducibilità di tali fattispecie alla categoria del

contratto di lavoro autonomo, più precisamente il contratto di prestazione d'opera intellettuale ex artt. 2229-2238 c. c..

Resterebbero esclusi, quindi, a rigore, da questo ambito i "rapporti di collaborazione coordinata e continuativa", che rappresentano una posizione intermedia fra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato (art. 409, n. 3 c. p. c.).

Gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, infatti, per la loro stessa natura, che prevede la continuità della prestazione ed un potere di direzione dell'amministrazione, in via concettuale apparirebbero incompatibili con gli incarichi esterni, caratterizzati (di norma) dalla temporaneità e dall'autonomia della prestazione.

In tema, dalla lettura sistematica delle disposizioni delle leggi finanziarie più recenti (cfr. legge n. 311/2004 finanziaria per il 2005 e legge n. 266/2005 finanziaria per il 2006 le quali fissano tetti di spesa separati per incarichi di consulenza e co.co.co., in particolare conglobando contratti a termine e co.co.co. in un unico tetto di spesa) emerge l'intenzione del legislatore di stabilire una linea di demarcazione tra le collaborazioni ad alto contenuto professionale e le altre "semplici" collaborazioni coordinate e continuative. Le prime hanno ad oggetto prestazioni implicanti un'alta specializzazione (non rinvenibile nelle normali competenze del personale della P.A.) e una correlativa attività lavorativa sostanzialmente autonoma. Le altre co.co.co. sono state spesso utilizzate negli ultimi anni (analogamente ai contratti di lavoro a tempo determinato e a fronte dei tagli o blocchi delle assunzioni di lavoratori subordinati nella P.A.) per l'espletamento di prestazioni ordinarie non richiedenti un elevato grado di autonomia organizzativa.

Pertanto, il criterio per distinguere le collaborazioni ad alto contenuto professionale dalle semplici co.co.co. va ravvisato in un canone di sostanzialità, in base al contenuto della prestazione ed alle modalità di svolgimento della stessa (cfr. anche Corte conti sez. giur. reg. Umbria n. 447/2005).

Questa logica distintiva appare ancora attuale nell'impianto della legge finanziaria per il 2008, ed anzi è portata all'estreme conseguenze.

Da un lato l'utilizzo delle "ordinarie" co.co.co. appare attualmente fortemente ristretto: la logica della legge finanziaria per il 2008 è, infatti, quella di evitare il formarsi di precariato nella P. A., anche

attraverso un rigido contenimento del lavoro flessibile (cfr. art. 3 comma 79), con la conseguenza che per l'espletamento delle ordinarie attività amministrative varrà il principio generale "dell'autosufficienza" (cfr. delib. di questa sezione n. 10/2008 nonché circolari Dip. Funz. Pubbl. del 21 e del 28 gennaio 2008).

Dall'altro lato, vengono ulteriormente fissati i limiti alle collaborazioni esterne ad elevata professionalità prevedendo, per queste ultime, gli adempimenti di cui ai commi 53-57 dell'art. 3.

L'individuazione dell'alta professionalità risulta peraltro subordinata al requisito della "particolare e comprovata specializzazione universitaria" di cui al comma 76 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008.

In sintesi, le collaborazioni ad elevata professionalità rientrano nell'ambito di applicazione del comma 56 dell'art. 3 legge finanziaria per il 2008 e quindi necessitano della disciplina ad opera del regolamento dell'ente locale. Le altre "semplici" co.co.co., al contrario, ne sono escluse; peraltro l'utilizzo di quest'ultime non risulta conforme alla logica sottostante la legge finanziaria 2008, che è quella di limitare l'instaurazione di rapporti di lavoro parasubordinato e/o flessibile per l'esercizio di attività amministrative ordinarie.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Cons. Giorgio Cancellieri)

Il Presidente

(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 11 marzo 2008

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)