



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL
PIEMONTE

Parere n. 27/Par./2008

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 14 ottobre 2008, composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dalla Regione Piemonte, n. 15212 del 22 settembre 2008, recante un quesito in materia di incarichi esterni;

Vista l'Ordinanza n. 23/2008, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

La Regione Piemonte, con nota a firma del Presidente, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in materia di incarichi esterni.

In particolare chiede se sia possibile porre in essere un contratto per un'attività di consulenza temporanea in materia di normativa degli enti locali con il direttore generale di un comune, prescindendo dal requisito della comprovata specializzazione universitaria e avvalendosi unicamente dell'accertamento di una maturata esperienza nel settore.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che,

innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dalla Regione, ente legittimato ad esercitare tale facoltà direttamente, ed è stata formalizzata dal suo Presidente.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Come precisato nei citati atti di indirizzo, possono inoltre rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Il quesito posto, per quanto funzionale all'adozione di uno specifico atto di gestione, investe la più generale problematica del conferimento di incarichi esterni.

Pertanto, questa Sezione, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente, ritiene di poter pronunciarsi sull'istituto di carattere generale oggetto della richiesta, rendendo un parere in astratto in una materia che, implicando l'applicazione di disposizioni normative sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica incidenti sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, può considerarsi attinente alla contabilità pubblica.

Per le sopra esposte ragioni, la richiesta di parere si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

La questione generale ed astratta su cui questa Sezione è chiamata a pronunciarsi concerne la corretta interpretazione dell'articolo 7, comma 6, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 3, comma 76, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008) e, da ultimo, dall'art. 46, comma 1, del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il novellato articolo 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165 del 2001 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 *particolare e comprovata specializzazione anche universitaria*", in presenza degli elencati presupposti di legittimità.

Si precisa, inoltre, che "si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore".

Il quesito posto dalla Regione verte sul significato da darsi alla "particolare e comprovata specializzazione anche universitaria" al fine di verificare se sia possibile conferire incarichi di consulenza, prescindendosi da tale requisito, ed avvalendosi unicamente di una maturata esperienza nel settore.

Il nuovo assetto normativo va interpretato tenendo conto, oltre che del dato testuale, della *ratio* sottesa agli interventi legislativi succedutisi nel tempo.

Al riguardo appare rilevante ricordare che il testo di legge, prima della Legge n. 244 del 2007, faceva riferimento, genericamente, ad una "provata competenza", disposizione destinata ad essere sostituita, dall'art. 3, comma 76, della finanziaria 2008, dal riferimento ad una "particolare e comprovata specializzazione universitaria".

La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, con circolare n. 2/2008, a seguito della citata modifica normativa, precisava che l'utilizzo dell'espressione "esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria", dovesse far ritenere quale requisito minimo necessario, per il conferimento di incarichi di collaborazione, il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente, pur non dovendosi tuttavia escludere altre specializzazioni frutto di percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, in aggiunta alla laurea triennale. Si sosteneva dunque, in tale sede, che le amministrazioni non potessero stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore.

La rigidità del disposto normativo sembrava conseguentemente precludere la possibilità di conferire incarichi professionali ad esperti privi di titolo universitario, ma parimenti dotati di un'elevata professionalità desumibile dall'iscrizione in ordini o albi, o comunque da uno specifico percorso professionale. Particolari difficoltà applicative si erano

riscontrate, infatti, in relazione alle professioni regolamentate, nonché in settori, quali quello artigianale o artistico, ove l'elevata specializzazione normalmente viene riferita ad elementi diversi dal titolo accademico.

Il successivo decreto legge n. 112 del 2008, come risultante dalla relativa legge di conversione, ha nuovamente modificato le disposizioni in esame, introducendo ulteriori elementi volti a chiarire la rilevanza del requisito della specializzazione universitaria nel conferimento degli incarichi esterni. L'art. 46, comma 1, del citato decreto legge, in primo luogo ha precisato che deve trattarsi di "particolare e comprovata specializzazione *anche* universitaria". Ha poi individuato le ipotesi in cui le amministrazioni possono prescindere dal requisito della "comprovata specializzazione universitaria", ovvero per attività che devono essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o da soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, sempreché risulti accertata la maturata esperienza nel settore.

Seguendo il dato testuale delle disposizioni attualmente vigenti, risulta in primo luogo evidente come la previsione di una "particolare" e "comprovata" specializzazione, di per sé, stia a significare la necessità che il destinatario dell'incarico sia in possesso di conoscenze specialistiche specifiche, ovvero inerenti al tipo di attività professionale oggetto dell'incarico, e che tali competenze risultino accertabili da idonea documentazione.

Il nuovo assetto normativo precisa che deve trattarsi di particolare e comprovata specializzazione "anche universitaria".

Se ne deduce la necessità che la richiesta specializzazione, corrispondente a capacità professionali connesse allo specifico oggetto dell'incarico, debba essere supportata "anche" dal possesso di una specializzazione universitaria.

Questa rigorosa interpretazione appare l'unica possibile ove si faccia riferimento alla previsione di ipotesi determinate ed espressamente indicate rispetto alle quali, o per la natura della prestazione (nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali) o in ragione dell'iscrizione in ordini o albi, si può prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria, ferma restando la necessità di accertare una specializzazione specifica attraverso la maturata esperienza nel settore. E' evidente che tale disposizione non sarebbe stata necessaria qualora il legislatore avesse voluto introdurre una norma meno restrittiva ed ammettere genericamente la possibilità di prescindere dalla specializzazione universitaria.

Pertanto, fatta eccezione per le ipotesi espressamente previste, per le quali la particolare e comprovata specializzazione può non essere supportata da un titolo universitario, ma può essere valutata facendo riferimento alla maturata esperienza nel settore, a parere di questa Sezione, ai fini del conferimento di incarichi esterni, un percorso formativo e professionale universitario resta un presupposto necessario. La specializzazione universitaria, da sola, ove di per sé espressione di una competenza specialistica e specifica rispetto all'oggetto dell'incarico, o per lo più unitamente ad altri fattori, deve dunque costituire un

imprescindibile elemento di valutazione del livello di professionalità e della particolare specializzazione dell'incaricato.

Questa rigorosa interpretazione, oltre che fedele al dato testuale, appare rispettosa della *ratio* sottesa all'intervento legislativo, nonché coerente con il complessivo quadro normativo in cui le disposizioni in esame sono inserite.

Queste ultime, infatti, imponendo, attraverso una rigida disciplina dei presupposti legittimanti il conferimento di incarichi esterni, una stringente verifica tanto delle esigenze reali che giustificano il ricorso ad essi, quanto delle professionalità cui si può far riferimento, danno attuazione ai principi generali di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, riconducibili al parametro costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Rispondono, inoltre, alla logica complessiva di progressivo contenimento della spesa pubblica derivante dal ricorso agli incarichi esterni, attuato dalle ultime finanziarie, non soltanto con la rigida limitazione della possibilità di conferire incarichi esterni, ma anche con un rafforzato regime di trasparenza, controllo e responsabilità. Al riguardo è opportuno ricordare, per quanto può maggiormente rilevare nel caso sottoposto all'esame di questa Sezione, che l'articolo 7, comma 6 – bis del D. Lgs. n. 165 del 2001, stabilisce che "le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione". Se ne deduce che la possibilità di conferire incarichi di collaborazione necessita della preventiva

adozione di una procedura comparativa, disciplinata secondo i rispettivi ordinamenti e resa pubblica.

Le disposizioni in esame risultano infine coerenti con le norme restrittive sul lavoro flessibile, introdotte con la stessa finanziaria per il 2008, e dirette a prevenire il formarsi, nelle amministrazioni pubbliche, di situazioni di precariato (articolo 3, comma 79, della finanziaria 2008) per riaffermare il modello di assunzione "esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato" (articolo 3, comma 79, della finanziaria 2008). Una rigida disciplina che ancora a parametri chiari ed alla presenza di presupposti non facilmente eludibili l'attribuzione di incarichi esterni, è infatti funzionale anche ad impedire, in presenza di restrizioni al lavoro flessibile, il ricorso alternativo ed arbitrario a collaborazioni esterne per compiti che non presuppongono alte professionalità.

Alla luce del descritto quadro normativo, a parere di questa Sezione, la disciplina che regola il conferimento di incarichi esterni da parte delle amministrazioni pubbliche, non può che essere oggetto di un'interpretazione restrittiva. Pertanto il requisito della "specializzazione universitaria", nel rispetto tanto lettera del testo normativo, quanto della *ratio* complessiva del sistema, deve ritenersi un presupposto prescindibile soltanto nelle ipotesi espressamente stabilite dalla legge.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 14 ottobre 2008.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 14 ottobre 2008
Il Direttore
F.to Funz. Nicola MENDOZZA