

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione Regionale di Controllo per la Puglia composta dai seguenti magistrati:

Dott. Michele Grasso	Presidente f. f.
Dott. Vincenzo N. Scurti	Consigliere
Dott. Stefania Petrucci	Referendario

nella Camera di Consiglio del 28 febbraio 2008 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE N. 4/PAR/2008

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ginosa (TA) pervenuta in data 22/01/2008 prot. n. 2;

Vista l'ordinanza n. 11 del 26/02/2008 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo la Sezione per il giorno 28/02/2008;

udito il relatore Referendario Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ginosa (TA), con la nota in epigrafe, richiede il parere della Sezione su distinti quesiti inerenti uffici di staff e collaborazioni esterne.

In particolare, il Sindaco richiede se i collaboratori esterni, diversi dagli esperti e consulenti ed assegnati agli uffici di supporto degli organi di direzione politica di cui all'art. 90 del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267, possano essere assunti con contratto di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 2222 del codice civile o con contratto di somministrazione lavoro di cui all'art. 20 del D. Lgs. 10/09/2003 n. 276.

Il Sindaco formula, inoltre, un ampio ed articolato quesito inerente l'elaborazione del programma previsto dall'art. 3, comma 55, della L. 24/12/2007 n. 244 e destinato a disciplinare l'affidamento da parte degli

enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione richiedendo in particolare se tale programma debba includere l'elenco dettagliato di ciascun contratto di studio, ricerca e consulenza e se debba comprendere, anche i contratti di rappresentanza in giudizio e patrocinio legale dell'amministrazione; gli incarichi tecnici di cui all'art. 91 del codice dei contratti pubblici; gli incarichi di direzione generale e dirigenziali previsti dagli artt. 108 e 110 del Testo Unico degli Enti Locali; i contratti di somministrazione lavoro e di lavoro autonomo occasionale previsti dal D. Lgs. 10/09/2003 n. 276; le collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità disciplinate dall'art. 110, comma 6, del Testo Unico degli Enti Locali e relative a professionisti assegnati ad uffici di supporto o ad uffici di controllo interno e nucleo di valutazione; le collaborazioni con giornalisti professionisti con funzioni di portavoce; le collaborazioni coordinate e continuative di cui all'art. 2222 del codice civile, i rapporti di lavoro autonomo finanziati con fondi dell'Unione Europea o con fondi del piano sociale di zona di cui all'art. 10 della Legge Regionale 10/07/2006 n. 19.

Il Sindaco richiede, inoltre, se l'obbligo di pubblicazione degli elenchi dei collaboratori esterni di pubbliche amministrazioni si riferisca soltanto agli incarichi inclusi nel programma e, se in mancanza del sito web sia sufficiente la pubblicazione all'albo pretorio comunale.

Infine, si chiedono chiarimenti sull'interpretazione dell'art. 1, comma 42, della L. 30/12/2004 n. 311 al fine di accertare se ogni atto di affidamento di incarichi debba continuare ad essere munito della valutazione dell'organo di revisione contabile e trasmesso alla Sezione Regionale di Controllo o se tale adempimento si possa ritenere assolto nel caso che il programma consiliare sia corredato della valutazione dell'organo di revisione prima dell'approvazione.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,^o della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

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 nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel nuovo testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8^o, 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. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non risulta tuttora operante nella Regione Puglia la Sezione ritiene ricevibile la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Ginosa (TA).

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 rileva che la richiesta di parere, avente ad oggetto l'interpretazione e la concreta applicazione della recente normativa introdotta dalla finanziaria 2008 in materia di conferimento di incarichi e collaborazioni a soggetti esterni all'amministrazione, possa inquadrarsi nella materia di contabilità pubblica.

Infatti, tutti i quesiti proposti sono riconducibili ad aspetti inerenti specifici obiettivi di contenimento della spesa in grado di ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria degli Enti, come già rilevato dalla Sezione nella deliberazione n. 9/PAR/2007 del 14/05/2007.

I quesiti presentano, inoltre, carattere generale ed astratto poiché sono rivolti all'interpretazione di specifica normativa.

Il primo quesito attiene alle modalità di assunzione con contratto di lavoro autonomo o con contratto di somministrazione lavoro dei collaboratori esterni addetti agli uffici di supporto degli organi di direzione politica.

La Sezione ritiene che, alla luce della modifica dell'art. 36 del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165 introdotta dall'art. 3, comma 79, della L. 24/12/2007 n. 244, le pubbliche amministrazioni devono procedere ad assunzioni esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono fare ricorso a forme contrattuali flessibili che costituiscono, quindi, un'eccezione a tale principio, se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità.

Tuttavia, tale divieto è espressamente derogato dalla novella legislativa proprio per il personale degli uffici di staff di cui all'art. 90 del Testo Unico degli Enti Locali e per i contratti relativi agli incarichi dirigenziali ed alla preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle amministrazioni pubbliche.

Secondo le precisazioni fornite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, in data 28/01/2008, la legge finanziaria 2008 si propone l'obiettivo di un uso oculato del lavoro flessibile sia per le tipologie riconducibili al lavoro subordinato disciplinate dall'art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001 che per le forme riconducibili al lavoro autonomo disciplinate dall'art. 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001.

La circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica del 1° agosto 2007, n. 9, avente ad oggetto i contratti di somministrazione a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni, ha precisato che *"l'unica relazione contrattuale che coinvolge direttamente il lavoratore somministrato è costituita dal rapporto di lavoro subordinato che si instaura tra questi e l'agenzia"* ed ha chiarito che *"i lavoratori somministrati sono dipendenti dell'agenzia e non appare possibile che ai medesimi siano affidati compiti di gestione di strutture, intendendosi con ciò anche il coordinamento di personale dipendente dell'amministrazione o compiti di rappresentanza dell'amministrazione"*.

Pertanto, ad avviso della Sezione, gli uffici di supporto degli organi di direzione politica, che assumono carattere solo eventuale poiché la loro costituzione è rimessa alla potestà regolamentare dell'Ente, possono avvalersi di collaboratori esterni assunti esclusivamente con contratti di lavoro a tempo determinato secondo il disposto dell'art. 90 del TUEL.

La Sezione evidenzia, inoltre, che anche gli incarichi relativi al personale di staff devono essere inclusi nel programma da redigersi dal Consiglio Comunale e nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi che, ai sensi dell'art. 3, comma 56, della L. n. 244/2007, deve definire i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca o di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione.

Passando all'esame del quesito, teso ad individuare, invece, le tipologie di incarichi da inserire nel programma da approvarsi dal Consiglio Comunale,

previsto dall'art. 3, comma 55, della citata L. n. 244/2007, la Sezione evidenzia che tale programma deve ritenersi circoscritto agli incarichi di studio o di ricerca ed alle consulenze.

Infatti, il testo dell'art. 3, comma 55, a differenza del successivo comma 56, diretto a disciplinare il regolamento sull'ordinamento degli uffici, non contiene alcun riferimento agli incarichi di collaborazione che, quindi, appaiono esclusi dall'ambito applicativo del programma.

Ne consegue che il programma approvato dal Consiglio Comunale deve includere ogni forma di incarico e consulenza da individuarsi secondo le definizioni fornite dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 6 del 15/02/2005 che individuano gli incarichi di studio nello svolgimento di un'attività di studio, nell'interesse dell'amministrazione e caratterizzati dalla consegna di una relazione scritta finale, nella quale sono illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte.

Gli incarichi di ricerca, invece, presuppongono la preventiva definizione di un progetto dell'amministrazione e le consulenze, infine, riguardano le richieste di pareri ad esperti.

Sono, quindi, esclusi dalla predisposizione del programma previsto dall'art. 3, comma 55, della L. n. 244/2007, gli incarichi di rappresentanza in giudizio e patrocinio dell'Amministrazione comunale, mentre devono includersi le consulenze fornite al di fuori dei casi di rappresentanza processuale.

All'uopo, la Sezione evidenzia che il conferimento degli incarichi deve essere preceduto dalla preventiva approvazione del programma da parte del Consiglio Comunale e del regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi emanato dalla Giunta e destinato a fissare i criteri per l'affidamento degli incarichi di collaborazione e delle consulenze ed il limite massimo della spesa annua.

La puntuale predisposizione del regolamento assume notevole rilevanza atteso che l'affidamento di incarichi e consulenze in violazione delle disposizioni regolamentari costituisce, ai sensi del citato art. 3, comma 56, della L. n. 244/2007, illecito disciplinare e determina responsabilità per danno erariale.

La Sezione rileva, inoltre, che il conferimento di incarichi individuali di natura occasionale o coordinata e continuativa deve avvenire nel rispetto dei presupposti di legittimità sanciti dall'art. 7 del D.Lgs. del 30/03/2001 n. 165 come modificato dapprima dal D. L. 04/07/2006 n. 223 (Decreto Bersani) convertito nella L. 04/08/2006 n. 248 e poi dalla L. n. 224/2007 legge finanziaria 2008.

Pertanto, le amministrazioni possono conferire tali incarichi per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, l'oggetto della prestazione deve corrispondere a obiettivi e progetti specifici e determinati, la prestazione deve essere di natura temporanea ed altamente qualificata e devono essere predeterminati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

La modifica introdotta dalla legge finanziaria al citato art. 7 del D. Lgs. n. 165/2001, ha, inoltre, maggiormente circoscritto l'ambito di applicazione soggettivo della norma sostituendo la dizione "*esperti di provata competenza*" con quella di "*esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria*".

E' regola generale, ad avviso della Sezione, che le pubbliche amministrazioni devono provvedere alle proprie esigenze organizzative mediante il personale in servizio e pertanto il conferimento di incarichi a soggetti estranei deve porsi come rimedio eccezionale e straordinario.

All'uopo l'art. 7, comma 6 ter, precisa che i regolamenti predisposti dagli Enti Locali ai sensi dell'art. 110 comma 6° del D. Lgs. n. 267/2000, in

materia di incarichi a contratto, devono adeguarsi ai predetti principi posti dal comma 6.

Il Sindaco richiede, inoltre, se l'obbligo di pubblicazione degli elenchi dei collaboratori esterni di pubbliche amministrazioni, previsto dall'art. 1, comma 127, della L. 23/12/1996 n. 662, si riferisca soltanto agli incarichi inseriti nel programma redatto dal Consiglio Comunale e, se in mancanza del sito web sia sufficiente la pubblicazione all'albo pretorio comunale.

Ad avviso della Sezione, dall'ampia terminologia adoperata dal legislatore che, si riferisce a *"pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza"*, discende l'applicazione di tale normativa in ogni caso di conferimento di incarichi per i quali è previsto un compenso.

La ratio legis è infatti tesa a garantire pubblicità e trasparenza a tali incarichi ed è confermata dalla modifica all'art. 1, comma 127, della L. n. 662/1996, introdotta dall'art. 3, comma 54, della legge finanziaria 2008 che amplia il dettato della norma prevedendo la pubblicazione sul sito web dell'Ente dei provvedimenti di affidamento degli incarichi con l'indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato.

Sussistono, quindi, ragioni di imparzialità e trasparenza che impongono la necessaria pubblicazione degli incarichi non soltanto all'albo pretorio comunale, ma anche sul sito web dell'Ente.

La liquidazione dei corrispettivi per gli incarichi conferiti in caso di omessa pubblicazione comporta la responsabilità per danno erariale del dirigente preposto.

Il Ministero per le Riforme e le innovazioni, con la Direttiva del 2/02/2007, n. 1, emanata in materia di misure di trasparenza e legalità per il conferimento di incarichi dirigenziali, di amministrazione e consulenza ed in generale di gestione, ha affermato che *"le amministrazioni debbono*

adottare criteri che garantiscano la coerenza delle scelte operate con le proprie esigenze organizzative nonché la loro imparzialità e trasparenza” ribadendo che le stesse amministrazioni devono ottemperare a tutti gli obblighi di pubblicità anche mediante la pubblicazione dei dati sui propri siti istituzionali.

La pubblicità degli incarichi di consulenza era stata, inoltre, già sancita con l'art. 34 del citato D. L. n. 223/2006 che prevedeva che le amministrazioni pubbliche devono rendere pubbliche, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti.

La Sezione deve, anche evidenziare che le esigenze di pubblicità e trasparenza devono estendersi, secondo il disposto del comma 6 bis dell'art. 7 del D. Lgs n. 165/2001, anche alle procedure comparative destinate alla scelta dei collaboratori esterni.

Infine, il Sindaco formula un quesito inerente l'applicazione del disposto dell'art. 1, comma 42, della L. n. 311/2004 richiedendo se ogni atto di affidamento di incarichi debba continuare ad essere munito della valutazione dell'organo di revisione contabile e trasmesso alla Sezione Regionale di Controllo o se tale adempimento si possa ritenere assolto nel caso che il programma consiliare sia corredato della valutazione dell'organo di revisione prima dell'approvazione.

La Sezione osserva che, con deliberazione del 17/02/2006 n. 4, la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ha chiarito che la nuova disciplina, introdotta dall'art. 1, comma 173, della L. 23/12/2005 n. 266, sostituisce ed abroga, per evidenti motivi di incompatibilità l'art. 1, commi 11 e 42 della l. n. 311/2004.

Ne consegue che devono essere trasmessi, ai sensi del comma 173 della legge finanziaria per il 2006, alla competente Sezione Regionale di Controllo, i provvedimenti di impegno e gli atti di spesa, relativi al

conferimento di incarichi di studio e consulenze a soggetti estranei all'amministrazione eccedenti l'importo di euro cinquemila.

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 Ginosa (TA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 febbraio 2008.

Il Presidente f. f.

f.to M. Grasso

Il relatore

f.to S. Petrucci

Depositata in segreteria il 4 marzo 2008

Il Direttore della Segreteria

f.to Carmela Doronzo