

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 2 aprile 2008 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario
Francesco ALBO	Referendario relatore
Daniela MORGANTE	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

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

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Cologna Veneta (VR) prot. n. 3328 del 27/2/2008, qui pervenuta in data 29 febbraio 2008 al prot. n. 1027/9;

VISTA la successiva richiesta prot. n. 5111 del 27/3/2008, assunta al prot. n. 1653/9 del 27 marzo 2008 che annulla e sostituisce la precedente sopra citata;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 9/2008/Cons. del 1 aprile 2008 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore

#### FATTO

La richiesta di parere proviene dal comune di Cologna Veneta (VR), e riguarda la materia degli incarichi professionali alla luce delle novità introdotte dall'art. 3 comma 76 della L. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

In particolare, si chiede se alla luce della nuova formulazione dell'art. 7 comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001, sia ancora possibile conferire un incarico di consulenza per le funzioni di curatore museale ad un soggetto in possesso, oltre che di esperienza pluriennale (maturata anche presso l'amministrazione richiedente), della qualifica di ispettore onorario ai beni archeologici ed ambientali, ma privo di specializzazione universitaria.

Il quesito in esame è stato inoltrato dapprima con una nota a firma del responsabile del servizio competente, e successivamente

riproposto nei medesimi termini con una successiva nota a firma del Sindaco, che revoca la prima.

#### DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei requisiti soggettivi di ammissibilità con riferimento sia all'ente interessato a ricevere il parere che all'organo che formalmente l'ha richiesto.

Poiché la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è ammessa espressamente per i Comuni dall'art. 7 comma 8 della legge 131/2003, legittimato soggettivamente non può che essere l'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'ente, ossia il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. n. 267/2000.

Nella fattispecie in esame, la richiesta di parere, originariamente sottoscritta dal responsabile del servizio competente, e dunque inammissibile sulla base di un orientamento ormai consolidato delle Sezioni regionali della Corte dei conti (cfr. Sezione Emilia Romagna delibera n. 5/2005), è stata poi re inoltrata a questa Sezione nei medesimi termini a firma del Sindaco.

Sotto tale profilo, può ritenersi – anche in un'ottica collaborativa-, che tale seconda richiesta (prot. n. 5111 del 27 marzo 2008), che espressamente revoca e supera la prima (prot. n. 3328 del 27 febbraio 2008), abbia sanato i vizi originari di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva.

In merito al presupposto oggettivo, ossia all'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica, può affermarsene la sussistenza, in quanto il quesito è connesso alle modalità di

utilizzo delle risorse pubbliche, anche nell'ottica di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente.

Passando al merito, bisogna innanzitutto rilevare che il legislatore negli ultimi anni nell'ambito di una politica generale diretta al contenimento della spesa pubblica, ha mirato a limitare il ricorso, divenuto negli anni sempre più frequente e ingiustificato, agli incarichi esterni nelle pubbliche amministrazioni, ritenuto dannoso sia per la creazione di spesa aggiuntiva che per il mancato utilizzo delle ordinarie strutture amministrative.

In questo senso va dunque inquadrato il tentativo attraverso interventi specifici, (disposti per esempio con le leggi n. 191/04, n. 311/04, n. 266/05, n. 248/2006 e n. 244/2007), di fronteggiare il fenomeno sia attraverso la fissazione di limiti di spesa, sia attraverso una progressiva procedimentalizzazione, unita a un'intensificazione dei controlli.

A riprova di ciò, solo con riferimento all'ultima finanziaria e a titolo di esempio, l'obbligo di pubblicazione sul sito web dei provvedimenti di incarico (art. 3 comma 54), l'obbligo di programmazione e regolamentazione degli incarichi con annessi budget di spesa (art. 3 commi 55 e 56), e l'obbligo della trasmissione delle relative disposizioni regolamentari alla Sezione regionale della Corte dei conti (art. 3 comma 57).

Al fine di meglio comprendere la problematica in questione, bisogna distinguere concettualmente gli incarichi di studio, ricerca, consulenza, che trovano tutti comune matrice nella più generale categoria del contratto di prestazione d'opera intellettuale (art. 2229- 2238 cc), e gli incarichi di collaborazione. A tal fine, giova sicuramente richiamare la delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 6/05, che stabilisce che:

- gli incarichi di studio (disciplinati dall'art. 5 del DPR n. 338/94) consistono in esame di problematiche, e richiedono sempre la consegna di una relazione scritta finale, nella quale si illustrano i risultati dello studio e le soluzioni proposte;
- 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.

A queste tre tipologie si aggiungono le collaborazioni, categoria alquanto generica, priva di definizione legislativa e che può essere in prima battuta definita come una forma di prestazione resa da soggetti esterni all'ente, che conferiscono un apporto necessario al corretto svolgimento dell'attività istituzionale di programmazione o di gestione.

All'interno di questa categoria, il legislatore distingue le collaborazioni occasionali dalle collaborazioni coordinate e continuative.

Le prime consistono in prestazioni episodiche che il collaboratore

svolge in materia saltuaria ed autonoma e che spesso si risolvono nel compimento di una sola azione o prestazione.

Le seconde, come ricordano autorevolmente le Sezioni Riunite, rappresentano una posizione intermedia fra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato (art. 409, n. 3 c.p.c.). Per il loro contenuto, a dispetto del nomen juris, possono rientrare nella categoria degli incarichi di studio o di ricerca o di consulenza, restando in tal caso assoggettate alla normativa e al regime giuridico tipico di questi ultimi.

Il legislatore negli ultimi anni ha via via ricondotto gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa da un lato all'interno degli incarichi ad alto contenuto di professionalità (escludendo la possibilità, originariamente sostenuta, di co.co.co. propedeutiche allo svolgimento di funzioni "ordinarie"), e dall'altro nell'alveo degli incarichi di lavoro autonomo. Lo testimonia anche l'art. 7 co. 6 del D.lgs. n. 165/2001 novellato, che stabilisce che "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" .

Questa norma, con i successivi commi 6 bis e 6 ter, compone il quadro legislativo generale di riferimento in materia di incarichi esterni.

Con tali norme, il legislatore, rifacendosi in larga parte alla giurisprudenza contabile e ai principi stabiliti dalla delibera delle

Sezioni Riunite n. 6/2005, ha stabilito i presupposti per il conferimento di tali incarichi, ossia: la corrispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze istituzionali dell'amministrazione e ad obiettivi e progetti specifici e determinati, l'accertamento preliminare da parte dell'amministrazione dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno, la temporaneità ed alta qualificazione della prestazione, la determinazione preventiva di durata, luogo, oggetto e compenso, ed infine l'obbligatorietà dell'utilizzo di procedure comparative per il loro conferimento, nei termini stabiliti dai vari ordinamenti interni.

Si tratta di disposizioni che, sia per la loro collocazione sistematica (titolo I del D.Lgs. n. 165/2001, relativo ai principi generali), sia per espressa previsione dell'art. 7 comma 6-ter, sono da considerarsi di principio, e dunque vincolanti anche per i regolamenti degli enti locali.

Con la legge finanziaria per l'anno 2008, il legislatore ha voluto non solo contenere la spesa per incarichi per i motivi prima ricordati, ma anche – come ricorda il parere della Funzione pubblica n. 4361 del 23.1.2008 -, ridisegnare il sistema di utilizzo del lavoro flessibile, restringendone ulteriormente i presupposti, al fine di prevenire ab origine il sorgere di nuovi lavoratori precari, e di non vanificare le politiche di stabilizzazione del personale precario in atto.

In questo senso si spiega l'art. 3 comma 76 della L. n. 244/2007,

che ha ristretto la platea dei potenziali destinatari di incarichi professionali (ad eccezione di quelli di cui all'art. 7 comma 6 quater), sostituendo il riferimento agli "esperti di comprovata esperienza" con quello assai più stringente di esperti "di particolare e comprovata specializzazione universitaria".

Con tale termine - rafforzativo della previsione di cui all'art. 7 comma 6 lett. c) del D.Lgs. n. 165/01-, il legislatore ha voluto fare riferimento a soggetti in possesso del requisito minimo ed imprescindibile della laurea specialistica (cd. "laurea magistrale"), cui vanno equiparati i soggetti muniti di laurea conseguita secondo il vecchio ordinamento universitario. Non sono da escludere eventuali ulteriori percorsi di specializzazione stabiliti dai vari ordinamenti universitari. Analoga interpretazione è peraltro data anche dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione pubblica con circolare n. 2 dell'11.3.2008.

In sede regolamentare, gli enti daranno attuazione alle previsioni di cui all'art. 7 commi 6 e seguenti, adeguandole ai propri programmi e alle rispettive realtà, ed in maniera coerente con i propri fabbisogni. Inoltre, specificheranno i vari livelli di specializzazione universitaria richiesti a seconda del tipo di incarico, del grado di tecnicismo e di conseguente difficoltà, tenendo comunque conto delle esigenze organizzative e del livello medio delle professionalità presenti all'interno dell'ente.

La specializzazione universitaria, anche per i comuni più piccoli,



resterà comunque un requisito minimo ed imprescindibile.

Essa dovrà essere inoltre "particolare e comprovata".

Con tali termini, il legislatore ha voluto restringere il campo degli incarichi nei confronti di quei soggetti dotati di una preparazione specialistica, eventualmente anche post universitaria, ma comunque strettamente attinente alla materia oggetto dell'incarico, e che siano in grado di comprovare sia il percorso di studi seguito che l'esperienza maturata attraverso un valido curriculum professionale, che l'amministrazione valuterà nell'ambito di una procedura selettiva.

Giova ricordare, infatti, che non è possibile conferire tali incarichi intuitu personae alla luce di quanto disposto dall'art. 7 comma 6 bis del D.Lgs. n. 165/2001.

Per i motivi suddetti, la specializzazione universitaria costituisce un titolo necessario da richiedere per il conferimento di incarichi professionali, sia di collaborazione che di consulenza.

Anche quest'ultima tipologia, infatti, è ricompresa nell'ambito degli incarichi conferiti con contratti di lavoro autonomo, e ricade anch'essa nelle restrizioni di cui all'art. 7 comma 6 e ss. del D.Lgs. n. 165/2001.

Ulteriore argomento per l'impraticabilità della soluzione proposta dal quesito risiede nella dubbia configurabilità di un incarico di curatore museale conferito mediante un incarico professionale di consulenza, che si sostanzia tipicamente, come autorevolmente ricordato dalla delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti

n. 6/2005 sopra citata, nella richiesta di un mero parere ad un esperto esterno, finalizzato ad acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare gli organi del comune.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il proprio parere nei termini sopra indicati.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 2 aprile 2008.

L' estensore

Il Presidente

Dott. Francesco ALBO

Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 4 aprile 2008

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)