



**REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario (relatore)

nell' adunanza del 21 giugno 2011 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE.**

- vista la lett. prot. n. 43 del 30 maggio 2011, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Pontinvrea, ai sensi dell'art. 7<sup>8</sup> L. 5 giugno 2003, n. 131;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 33/2011, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

**FATTO**

Con istanza n. 1251 del 15 maggio 2011, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 42 del 30 maggio 2011 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte

dei conti per la Liguria l'1 giugno 2011 con il n. 0002246 – 01.06.2011 – SC \_ LIG - T85 – A, il Sindaco del Comune di Pontinvrea chiede alla Sezione un parere in merito all'applicazione dell'art.6, comma 7 del D.L. 78/2010, convertito in Legge n.122/2010, in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi.

In particolare il Sindaco evidenzia che il comune di Pontinvrea non ha al suo interno professionalità da valorizzare per il funzionamento dell'ufficio tecnico comunale che risulta privo di personale, motivo per cui si rende necessario stipulare un contratto di consulenza continuativa per il funzionamento dell'ufficio predetto.

Tale affidamento si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dall'art.6, comma 7 sopra citato che prevede, anche per gli enti locali, precisi limiti di spesa in materia di consulenza, spesa che non può eccedere per l'anno 2011 il 20% di quella sostenuta nell'anno 2009.

Pertanto il Sindaco chiede di sapere se al fine di perseguire lo scopo del funzionamento dell'ufficio tecnico sia possibile, nonostante il disposto della norma citata, stipulare una consulenza continuativa in mancanza di professionalità interne all'amministrazione locale.

Il Sindaco, inoltre, pone un secondo quesito. In considerazione della soppressione delle comunità montane, alcuni servizi, tra cui quelli relativi al vincolo idrogeologico, devono essere svolti in forma associata dalle Amministrazioni comunali tra le quali il comune di Pontinvrea si è proposto come comune capofila.

Il Sindaco chiede di sapere se l'affidamento esterno ad un geologo, mancando all'interno del comune la relativa figura professionale, debba ricadere nell'ambito di applicazione del comma 7 dell'art.6 citato considerando, inoltre, che il servizio svolto in forma associata si auto-finanzierebbe nella sua totalità senza alcun onere, pertanto, in capo alle amministrazioni comunali associate.

## **DIRITTO**

## **1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere**

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7<sup>8</sup> L. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo. Il quesito appare infatti riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché attiene all'esatta individuazione del campo di applicazione di una norma che incide in modo significativo sulla spesa pubblica e conseguentemente sulla gestione finanziaria dell'ente locale, sul rispetto degli equilibri di bilancio, e sul rispetto di vincoli di spesa introdotti dal legislatore in considerazione della particolare congiuntura economico-finanziaria che caratterizza l'attuale contesto storico.

## **2. La questione di merito.**

I quesiti posti riguardano, secondo la prospettazione fattane dal Sindaco del comune di Pontinvrea, la stipula di due incarichi di consulenza e la compatibilità degli stessi con quanto disposto dalla norma di cui al comma 7 dell'art.6 del D.L. 78/2010, convertito in Legge n.122/2010, in base al quale *"al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore*

*finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.*

La norma in esame, pertanto, si inserisce in un quadro di interventi finanziari volti al cd. taglio lineare di alcune categorie di spesa pubblica, al fine di ridurre i costi della macchina amministrativa e realizzare gli obiettivi di finanza pubblica richiesti dalla partecipazione all'Unione europea, in considerazione del difficile periodo congiunturale che attraversa l'economia europea e mondiale.

Delineato il quadro normativo questo Collegio esprime dubbi circa la corretta qualificazione giuridica della fattispecie così come prospettata dal Sindaco del comune di Pontinvrea.

A tal fine è necessario, se pur brevemente, circoscrivere l'istituto delle consulenze giuridiche così come delineatosi soprattutto ad opera della giurisprudenza contabile al fine della corretta applicazione delle norme finanziarie che hanno interessato tale tipologia contrattuale.

Gli incarichi esterni sono fondamentalmente di tre tipi: incarichi di studio, incarichi di ricerca e incarichi di consulenza propriamente detti affidati, mediante convenzioni o contratti di collaborazione coordinata e continuativa, ad esperti esterni all'amministrazione dotati di particolari doti professionali nel campo giuridico, amministrativo, scientifico, ecc.

Tali incarichi sono ormai raggruppati all'interno di un'unica nozione di collaborazione autonoma che può assumere contenuto diverso (richieste di parere, consulenze legali, studi e ricerche) ma che si caratterizza, in tutti i casi, per l'elevata e qualificata professionalità richiesta al consulente che agisce, nell'esplicazione dell'incarico, con la massima autonomia.

Tali incarichi trovano ormai puntuale disciplina nell'art.7, comma 6 del D.Lgs. 165/01, come modificato dall'art.46, comma 1 della legge n.133/08, in base al quale *"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 dei seguenti presupposti di legittimità:*

***a)** l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;*

***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....."*

Pertanto, come evidenziato dalle SS.RR, ciò che accomuna le differenti tipologie di incarico è la sostanziale riconducibilità di tali fattispecie alla categoria del contratto di lavoro autonomo di cui agli articoli 2229-2238 c.c.

Motivo per cui, secondo le SS.RR, vi è ormai una sostanziale differenza, voluta dal legislatore, tra gli incarichi ad alto contenuto professionale e le altre "semplici" collaborazioni coordinate e continuative, avendo le prime a oggetto prestazioni implicanti un'alta specializzazione (non rinvenibile nelle normali competenze del personale della P.A.) e una correlativa attività lavorativa sostanzialmente autonoma, mentre le altre collaborazioni (co.co.co) hanno ad oggetto prestazioni ordinarie non richiedenti un elevato grado di autonomia organizzativa (collaborazioni utilizzate, al pari dei contratti di lavoro a tempo determinato per far fronte ai tagli o ai blocchi delle assunzioni di lavoratori subordinati nella P.A.).

Tale distinzione concettuale tra i due diversi tipi di collaborazione emerge in modo chiaro dall'impostazione delle leggi di natura finanziaria che si sono susseguite negli ultimi anni.

La legge finanziaria per il 2008 adotta una logica restrittiva nei confronti delle collaborazioni ordinarie. Difatti ai sensi dell'art.79, che sostituisce l'art.36 del D.Lgs. n.165/01, *"le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali. Il provvedimento di assunzione deve contenere l'indicazione del nominativo della persona da sostituire"*.

L'art.36 citato, a seguito delle modifiche intervenute per opera dell'art.49 della legge n.133/08 e dell'art.17, comma 26, della legge n.102/09, attualmente dispone quanto segue: *" 1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35. 2. Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro ed il lavoro accessorio ....."*

Se pertanto gli articoli 7 e 36 del D.Lgs. n.165/01(nel testo vigente) prevedono rispettivamente la disciplina giuridica relativa ai due diversi tipi di collaborazione, attualmente la disciplina finanziaria trova regolamentazione rispettivamente negli articoli 6, comma 7 e 9, comma 28. Il primo, come ricordato,

prevede che "al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale".

Il comma 28 dell'art.9 citato dispone, invece, che "a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento

*della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale...".*

Per tutto quanto premesso, distinte le due diverse forme di collaborazione, questo Collegio ritiene che l'incarico da conferire per il funzionamento dell'ufficio tecnico non possa essere ricompreso nella nozione di consulenza esterna di cui all'art.6, comma 7 del D.L. 78/2010. Difatti tale incarico è finalizzato allo svolgimento degli ordinari compiti amministrativi facenti capo all'ufficio tecnico comunale non richiedendosi per lo svolgimento di tali compiti alcuna preparazione altamente qualificata diversa da quella richiesta dalla legge ai fini delle assunzioni di personale mediante le procedure concorsuali finalizzate (titolo di studio, esperienze lavorative, specializzazioni, ecc). Inoltre contrasta con i caratteri tipici della consulenza, individuati al comma 6 dell'art.7 del D.Lgs. n.165/01, il carattere continuativo della prestazione richiesta al "consulente".

La situazione descritta dal Sindaco sembra maggiormente rispondente all'ipotesi prevista dall'art.36 del D.Lgs. n.165/01 laddove prevede che *"per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa"*.

Nel caso di specie, pertanto, il comune di Pontinvrea potrà ricorrere a forme di lavoro flessibili (assunzioni a tempo determinato, contratti di collaborazione "ordinaria") così come previsto dall'art.92 del D.Lgs. n.267/00 (TUEL) e dalla normativa di settore. In tal caso l'ente comunale, che nel caso di specie non è sottoposto alle regole del Patto di Stabilità avendo una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, dovrà rispettare la normativa in materia di contenimento per le spese di personale espressamente prevista per gli enti appartenenti alla categoria in esame.



Inoltre non può non rimarcarsi che i comuni di ridotte dimensioni, in situazioni come quella evidenziata dal Sindaco del comune di Pontinvrea, hanno la possibilità di ricorrere agli istituti previsti dall'art.30 (convenzioni) e dall'art.33 (esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni) del TUEL.

Quanto al secondo quesito valgono le considerazioni appena espresse dal Collegio con un'ulteriore precisazione.

Difatti, anche a voler considerare la prestazione del geologo come rientrante nella tipologia di consulenza esterna, occorre evidenziare, come anche ricordato dalle SS.RR (da ultimo Delibera n.7/2011), che la finalità perseguita dalla normativa finanziaria degli ultimi anni consiste nella riduzione delle spese pubbliche al fine di realizzare gli obiettivi di finanza pubblica e, per ciò che concerne istituti come quello delle consulenze esterne, ridurre l'incidenza di tali spese sui bilanci degli enti pubblici.

Pertanto le norme non mirano a vietare o ridurre l'utilizzo tout court di tali istituti (consulenze, collaborazioni, sponsorizzazioni, missioni, ecc) ma solo nel momento in cui tali forme di spesa incidono sul bilancio pubblico, in questo caso, dell'ente locale.

Diversamente, quanto tali istituti si auto-finanziano o trovano copertura finanziaria in capo a soggetti esterni all'amministrazione locale (finanziamenti europei, privati, ecc,) non vi è motivo per impedire l'utilizzo di tali istituti giuridici.

Pertanto qualora non vi siano oneri in capo alle amministrazioni locale, come evidenziato dal comune di Pontinvrea, non vi è alcuna preclusione al conferimento all'esterno dell'incarico di geologo.

#### **P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Pontinvrea.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 21 giugno 2011.

**Il Magistrato estensore**  
Francesco Belsanti

**Il Presidente**  
Ennio Colasanti

Depositata il 21 giugno 2011

Il Direttore della Segreteria  
(Michele Bartolotta)