

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 10 gennaio 2011 composta da:

Aldo CARLESCHI	Presidente f.f..
Giovanni ZOTTA	Consigliere relatore
Riccardo PATUMI	Referendario
Giampiero PIZZICONI	Referendario
Tiziano TESSARO	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, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco di Villanova di Camposanpiero (PD), prot. N 9017 del 26 agosto 2010, acquisita al prot. CdC n. 0006757-27/08/2010-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 157/2010 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Giovanni Zotta;

FATTO

Il comune di Villanova di Camposanpiero (PD), in relazione alla Legge della Regione del Veneto n. 9 del 22/1/2010 che ha istituito il servizio civile degli anziani presso le pubbliche amministrazioni prevedendo che le iniziative e progetti delle attività socialmente utili per gli anziani siano sostenute da contributi a favore delle pubbliche Amministrazioni che attivano i progetti, sarebbe interessato a realizzare più di uno di detti progetti.

Il sindaco del comune in epigrafe fa presente che, seppur l'ente manifesti tale interesse, l'avvio e la realizzazione di tali progetti è subordinati al corretto inquadramento della spesa da sostenere. Ciò in relazione alla circostanza che la legge regionale di cui trattasi, all'art. 3, prevede che l'affidamento del servizio civile all'anziano avviene mediante contratto di diritto privato, ma non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro (subordinato). Alla luce di tale premessa il sindaco di Villanova di Camposanpiero *"chiede di conoscere se la spesa sostenuta dall'ente (per la quota non sostenuta da contributo regionale) sia da tenere in considerazione ai fini del computo della spesa del personale, considerato che i corrispettivi di cui si tratta non sono riconducibili alla "dinamica retributiva". Quanto sopra ai fini di una corretta interpretazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, laddove fanno riferimento alla spesa del personale per gli enti soggetti o non al patto di stabilità interno"*.

DIRITTO

La richiesta di parere del comune Villanova di Camposanpiero (PD) è stata correttamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 e ne va accertata l'ammissibilità in base alle direttrici fissate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Detta Sezione nella determinazione degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva ha affermato che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto all'esistenza di condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, è da ritenersi ammissibile.

Quanto alle condizioni oggettive, in particolare deve emergere l'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

La nozione di contabilità pubblica va limitata agli atti normativi e ai conseguenti atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede (o segue) i vari e diversi interventi di settore, compresi, 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 conseguenti controlli.

Proprio in relazione a tale accezione di contabilità la Sezione rileva che la Legge regionale richiamata dall'ente, introducendo la possibilità per gli enti locali che ricevono finanziamenti regionali per progettare e realizzare interventi di servizio civile mediante contratti di diritto privato stipulati con anziani, determina effetti e ricadute sui bilanci dell'ente locale. Ciò laddove, come anche ventilato, il comune di Villanova di

Camposanpiero intenderebbe cofinanziare una quota dei detti progetti con fondi propri che, naturalmente, pervengono dal bilancio dell'ente. Inoltre la richiesta è finalizzata a conoscere se la spesa in oggetto possa essere annoverata tra quella del personale ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, 557 bis e 557 ter della legge 296/2006, norma quest'ultima espressamente richiamata, quanto a ricadute sulla finanza pubblica, dalla recentissima deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite di questa Corte, tra quelle disposizioni la cui applicazione determina sicuri effetti sulle amministrazioni pubbliche anche in termini di contabilità pubblica.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato questa Corte ritiene di potersi unicamente esprimere richiamando i principi normativi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di competenza, possono riferirsi. Ciò, in quanto, la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa regionale rientra nell'alveo dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Venendo al merito della richiesta, appare necessario evidenziare che la resa del parere viene effettuata sulla base degli elementi forniti dal Comune interessato, essendo preclusa ogni attività istruttoria ulteriore al fine di non incorrere nel coinvolgimento diretto di questa Sezione nell'amministrazione attiva di competenza dell'Ente, attività non rientrante nei canoni della funzione consultiva demandata alla Corte dei

conti la quale presuppone la non riconducibilità dei pareri richiesti ad ipotesi concrete (vedasi, in proposito, le deliberazioni 27 aprile 2004 già citata e n. 5/AUT/2006 del 10 aprile 2006 della Sezione delle Autonomie).

Il Collegio ritiene che, preliminarmente, sia necessario individuare la collocazione della normativa in oggetto che consente agli enti situati nella regione del Veneto di svolgere iniziative e progetti di attività socialmente utili ricorrendo all'istituto del servizio civile degli anziani.

La possibilità di porre in essere tali iniziative presso le pubbliche amministrazioni anche locali contemplata nella ricordata Legge regionale 22 gennaio 2010, n. 9 che all'articolo 1 prevede che *“La Regione del Veneto, al fine di favorire il potenziamento e l'ampliamento dei servizi alle persone e l'impiego degli anziani in attività socialmente utili, promuove, quale esperienza di cittadinanza attiva, il servizio civile degli anziani presso le Pubbliche amministrazioni. 2. Si considerano persone anziane, ai fini della presente legge, coloro che hanno compiuto sessanta anni e che sono titolari di pensione ovvero non sono lavoratori, subordinati e autonomi, o soggetti ad essi equiparati ai sensi della vigente normativa.”* Il successivo articolo 2 contempla i campi e le attività per i quali è possibile ricorrere all'istituto di cui trattasi mentre l'articolo 5 prevede che nel primo triennio di applicazione della legge ed al fine di favorire lo sviluppo delle iniziative e dei progetti delle attività socialmente utili per gli anziani, vengano autorizzati a carico del bilancio

regionale delle concessioni di contributi per gli enti promotori di detti progetti e iniziative.

La disciplina delle modalità di utilizzazione dei soggetti anziani viene delineata nell' articolo 3 dove si prevede che *"1. L'affidamento del servizio civile avviene mediante contratto di diritto privato, compatibilmente con le iniziative volte a favorire l'occupazione giovanile o l'impiego di categorie protette ai sensi della legislazione vigente, e non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato. 2. Il contratto prevede almeno: a) l'articolazione delle prestazioni secondo moduli temporali; b) la facoltà per l'anziano di articolare l'attività solo in alcuni dei moduli temporali previsti; c) il compenso previsto per l'attività resa; d) la facoltà per l'anziano di recedere dal contratto con la previsione di un congruo preavviso. 3. Le pubbliche amministrazioni che impiegano gli anziani nel servizio civile stipulano, a favore degli stessi, una polizza assicurativa contro il rischio di infortuni, nonché contro il rischio di responsabilità civile verso terzi. 4. L'affidamento del servizio civile avviene in applicazione di criteri preventivamente stabiliti e resi noti mediante avvisi pubblici nel comune nel quale l'attività viene richiesta".*

La norma regionale, quindi, introduce non solo l'istituto del servizio civile per gli anziani ma anche una dettagliata disciplina sulle modalità di instaurazione del rapporto tra le parti interessate, disciplina che deve essere posta in relazione con le norme vigenti in tema di affidamento di incarichi e prestazioni nel campo del pubblico impiego ed in particolare

con le disposizioni di cui al D.lgs 165/2001 in tema di pubblico impiego privatizzato (non appare infatti applicabile alla fattispecie in esame l'articolo 110, comma 6, del T.U.E.L. che fa specifico riferimento, qualora previsto dal regolamento dell'ente, al ricorso a collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità per il conseguimento di obiettivi determinati, mediante convenzioni a termine).

Il Collegio deve dunque porsi l'interrogativo sulla effettiva vigenza della norma in questione visto che la stessa introduce norme di dettaglio che potrebbero porsi in conflitto o quanto meno in contraddizione con l'assetto normativo attuale sopra richiamato.

Allo stato non risulta che la disposizione in esame sia stata impugnata in via d'azione dallo Stato entro i termini previsti (come anche confermato da una ulteriore verifica effettuata presso l'Ufficio territoriale del governo per la Regione del Veneto di Venezia). Da ciò ne discende la sua effettiva vigenza nel territorio della Regione del Veneto indipendentemente da eventuali contenuti della stessa che possano determinare conflitti o contraddizioni con normative statali anche nel caso in cui queste ultime introducano o costituiscano principi generali dell'ordinamento (ed ai quali le regioni devono adeguarsi con la propria normativa).

Superata la detta questione preliminare appare ora necessario porre l'attenzione sulle modalità applicative di detta normativa. Ciò in relazione al fatto che, dopo l'attuazione del nuovo Titolo V della Carta costituzionale e la conseguente affermazione di un nuovo assetto delle

fonti normative ad esso conseguente, le leggi regionali si pongono in un piano di equiordinazione con la legislazione statale.

Appare allora necessario soffermarsi sulla natura che l'istituto del servizio civile per gli anziani così come modellato dalla legge regionale n. 9/2010 assume: ciò anche al fine di individuare quale siano le norme pubblicistiche da prendere a riferimento per renderlo operativo e, di conseguenza, per verificare se i relativi oneri, qualora vengano posti seppure limitatamente a carico dei bilanci degli enti locali situati nel territorio regionale attuatori dei progetti, siano imputabili o meno a spese di personale.

Per far questo si deve ben analizzare il contenuto della disposizione regionale: questa dapprima individua (articolo 1, comma 2) quali anziani *"coloro che hanno compiuto sessanta anni e che sono titolari di pensione ovvero non sono lavoratori, subordinati e autonomi, o soggetti ad essi equiparati ai sensi della vigente normativa,* di fatto escludendo dal novero dei soggetti che possono stipulare i contratti di cui al successivo articolo 3 i lavoratori, subordinati e autonomi, o soggetti ad essi equiparati ai sensi della vigente normativa. Inoltre, la disposizione (articolo 3, comma 1) esclude l'eventualità che la stipula di un contratto di diritto privato tra l'anziano e l'ente che voglia attuare il progetto possa far instaurare tra le due parti un rapporto di lavoro subordinato. Dalle richiamate previsioni discende che l'attività svolta dall'anziano non possa essere ricondotta, da un punto di vista sostanziale, nel novero delle prestazioni di lavoro subordinato (art. 3 comma 1) mentre da un

punto di vista soggettivo tale attività non potrà essere svolta da chi esercita attività di lavoro autonomo o subordinato (cioè anziani non in quiescenza ma in piena attività) (art. 1, comma 2) lasciando spazio ragionevolmente solo al ricorso a rapporti contrattuali individuali di natura occasionale o coordinata e continuativa e la cui individuazione dovrà essere fatta, con riferimento per il lavoro alle dipendenze dalle pubbliche amministrazioni, nell'ambito della complessiva disciplina del richiamato D.lgs 165/2001 e delle altre normative settoriali o di dettaglio, rinvenibili nell'ordinamento pubblicistico.

La riconduzione a tali tipologie di rapporti appare poi suffragata dagli elementi caratteristici del servizio civile per gli anziani che si desume dalle ricordate disposizioni regionali, elementi di seguito riassunti.

L'affidamento del servizio all'anziano avviene:

- a) previa determinazione di appositi criteri resi noti con avvisi pubblici nel comune che intende avviare i progetti (comma 4);
- b) mediante un contratto di diritto privato stipulato tra ente ed anziano (compatibilmente alle le iniziative volte a favorire l'occupazione giovanile o l'impiego di categorie protette ai sensi della legislazione vigente) dal quale non può sorgere un rapporto di lavoro subordinato (comma 1);
- c) previa stipulazione a favore degli anziani di una polizza assicurativa contro il rischio di infortuni, nonché contro il rischio di responsabilità civile verso terzi.

In particolare appare utile soffermarsi sulla dettagliata disciplina del rapporto che si instaura tra anziano ed ente attuatore: rapporto regolato con contratto di diritto privato che preveda almeno:

- a) l'articolazione delle prestazioni secondo moduli temporali;
- b) la facoltà per l'anziano di articolare l'attività solo in alcuni dei moduli temporali previsti;
- c) il compenso previsto per l'attività resa;
- d) la facoltà per l'anziano di recedere dal contratto con la previsione di un congruo preavviso.

Dall'analisi dei ricordati caratteri che deve assumere il rapporto tra anziano ed ente (in particolare quello di cui alla lettera b) ovvero la facoltà di articolare l'attività in relazione a modulo temporale scelto e dalla palese esclusione della forma subordinata (art. 3 legge regionale), si può ragionevolmente ricondurre, come anticipato, tale forma contrattuale (in considerazioni come detto delle esclusioni dal novero dei soggetti anziani di coloro che siano titolari di rapporti di lavoro subordinato ed autonomo), nell'ambito dei rapporti di lavoro parasubordinato regolati dall'articolo 7 del D.lgs 165/2001 escludendo, invece, ogni possibile riconduzione alle forme flessibili di impiego disciplinate dall'articolo 36 del citato D.Lgs. 165/2001.

Tra i contratti di lavoro parasubordinato rientrano i ricordati rapporti contrattuali di natura occasionale, coordinata e continuativa, entrambi riconducibili alle prestazioni degli artt. 2222 e 2230 del Codice Civile caratterizzati: dalla individualità dell'incarico; dal carattere autonomo

della prestazione; dalla richiesta del raggiungimento del risultato. Per dare un preciso inquadramento ai detti rapporti contrattuali di natura occasionale riappare utile evidenziare che l'articolo 61, del D.lgs, 276/2003 (riforma Biagi) prevede al comma 1 che *"Ferma restando la disciplina per gli agenti e i rappresentanti di commercio, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione, di cui all'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa"* e al successivo comma 2 che *"Dalla disposizione di cui al comma 1, sono escluse le prestazioni occasionali, intendendosi per tali i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare sia superiore a 5 mila euro, nel qual caso trovano applicazione le disposizioni contenute nel presente capo"*.

Dal combinato disposto di dette norme emerge che le prestazioni occasionali non devono superare, quanto a durata dei relativi rapporti, i trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente e, quanto a compenso, i 5000 euro; e che qualora vengano rispettati tali limiti non si applichi alle stesse la disciplina della D.lgs 276/2003 come

invece afferma il citato comma 1 per quelle prestazioni che superino i 30 giorni e i 5000 euro l'anno di compenso. Quindi, tale tipologia contrattuale, nei limiti descritti, sembrerebbe non rientrare nell'esclusione dell'applicazione del D.lgs 276/2003 alle pubbliche amministrazioni prevista dall'articolo 1, comma 2 del medesimo Decreto: con la conseguenza che i rapporti contrattuali di natura occasionale nei limiti riportati potrebbero ben essere stipulati dalle pubbliche amministrazioni e per quel che interessa in questa sede, dagli enti locali. Quindi, nella fattispecie all'esame della Sezione il contratto di diritto privato stipulato con l'anziano potrà qualificarsi di natura occasionale solo se di durata inferiore quanto a prestazioni ai 30 giorni l'anno e se, contestualmente, non superi un compenso annuo complessivo di 5000 euro ai sensi del ricordato articolo 61, comma 2 del D.lgs 276/2003: norma quest'ultima ben compatibile con il ricordato articolo 7 del D.lgs 165/2001 nei limiti dei quali si dirà più in avanti.

Nel caso del servizio civile per gli anziani qualora non si presentino le condizioni sopra evidenziate per il conferimento di un contratto di natura occasionale (come è dato presumere vista l'esiguità della durata massima annua e la limitazione dell'importo della retribuzione erogabile), la forma che più si adatterebbe alle previsioni della norma regionale in esame parrebbe quella del contratto di collaborazione coordinata e continuativa. La detta fattispecie contrattuale trova fondamento normativo nell'art. 409, comma 3, del C.P.C, che definisce tali i *"rapporti di collaborazione che si concretizzano in una prestazione*

d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato". I requisiti che caratterizzano la collaborazione coordinata e continuativa, che più che una prestazione contrattuale va vista come una modalità per disciplinare una prestazione contrattuale di lavoro autonomo, sono quindi:

- la continuità della prestazione, che va intesa nel senso di un'unica prestazione il cui adempimento si realizzi in un arco temporale di una certa durata, o di più prestazioni omogenee che vengono reiterate. L'art. 50 del D.P.R. n. 917/1986, anche se solo dal punto di vista fiscale, qualifica tali i *"rapporti di collaborazione aventi per oggetto la prestazione di attività svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita..."*;
- il coordinamento, quale collegamento funzionale della prestazione lavorativa con l'attività del committente in modo che la prestazione stessa possa inserirsi all'interno del programma del committente come mezzo di realizzazione del programma stesso. Al fine di individuare l'esatta portata del concetto di coordinamento, occorre definire lo stesso in rapporto agli elementi che caratterizzano il lavoro subordinato di cui agli artt. 2086, 2094 e 2104 del Codice Civile: disposizioni che individuano una funzione di direzione dell'imprenditore cui corrisponde quella

di subordinazione gerarchica da parte del lavoratore. Tale funzione si concretizza con la determinazione in termini precisi, dell'orario di lavoro, con l'individuazione delle concrete modalità di esecuzione della prestazione; con il controllo del rispetto delle regole impartite. Questi ultimi sembra desumersi siano presenti nella legge regionale 9/2010 qualora si ponga in relazione il combinato disposto dell'articolo 2 rubricato "*Ambito operativo*" - all'interno del quale le attività individuate come quelle che possono dare spazio al servizio civile degli anziani sono tutte caratterizzate da un necessario momento di organizzazione, coordinamento e controllo nel loro svolgimento - e l'articolo 3, rubricato "*Modalità*" in base alle quali l'anziano deve svolgere il servizio - dove al comma 2 si stabilisce che "*il contratto prevede almeno.....*" ..sono enucleate alcune specifiche clausole tra le quali quella ricordata dell'articolazione della prestazione secondo moduli temporali, clausola che presuppone a monte una attività di organizzazione, coordinamento e controllo dell'ente-.

Dal punto di vista civilistico tale tipo di rapporto si qualifica di lavoro autonomo a sensi dell'art. 2222 Codice civile, mentre sotto l'aspetto fiscale i redditi conseguiti con tale istituto sono assimilati a quelli di lavoro dipendente (art. 50 TUIR sopra riportato e Circolare del dipartimento della F.P. n. 4/2004).

Il Collegio, qualificata normativamente la tipologia del rapporto che si potrebbe instaurare tra anziani ed ente, ritiene sia il caso di analizzare

la relazione tra il citato articolo 7 del D.lgs 165/2001, e la disposizione regionale di cui trattasi.

Il rammentato articolo 7, rubricato *Gestione delle risorse umane*, nella versione attualmente vigente, prevede *“1. Le amministrazioni pubbliche garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro. 2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca. 3. Le amministrazioni pubbliche individuano criteri certi di priorità nell'impiego flessibile del personale, purché compatibile con l'organizzazione degli uffici e del lavoro, a favore dei dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e dei dipendenti impegnati in attività di volontariato ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266. 4. Le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione. 5. Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese. 6. 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. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30

luglio 2004, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto. 6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione. 6-ter. I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6. 6-quater. Le disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-ter non si applicano ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144.

La riconduzione del rapporto contrattuale previsto dalla legge regionale di cui trattasi alle fattispecie contemplate all'articolo 7 del testo statale sopra evidenziato appare tuttavia parziale, stante le differenze esistenti tra le disposizioni contemplate dalle due norme e, soprattutto, la compatibilità tra la norma regionale e la previsione di cui al comma 6, dell'articolo 7 richiamato, in relazione ai presupposti per il ricorso al conferimento degli incarichi individuali. Infatti, il comma 6 dell'articolo 7, definibile quale vero e proprio decalogo (decalogo rinvenibile, prima delle modiche normative subite dall'articolo 7, nella deliberazione della Corte dei conti, Sezione riunite di controllo n. 6 del 15 febbraio 2006), per il conferimento di incarichi individuali da parte dell'amministrazione, prevede al fine del conferimento:

- 1) che l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- 2) che il soggetto al quale conferire l'incarico sia un esperto di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria dalla quale si può prescindere in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore;
- 3) che l'oggetto della prestazione corrisponda 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;
- 4) che la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;

- 5) che devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione;
- 6) che si può prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria.

Come è dato rilevare, i presupposti contemplati dal comma citato appaiono molto più stringenti rispetto alle previsioni della norma regionale, di cui si tratta (che non detta particolari condizioni se non quelle ricordate, degli articoli 1 e 3), ponendo l'accennato problema di compatibilità tra le due disposizioni che va risolto alla luce dei principi ermeneutici che presiedono ad un razionale coordinamento tra disposizioni apparentemente antinomiche. Ne consegue, a parere del Collegio, che la disposizione regionale per portata e per specifica destinazione introduca nell'ordinamento giuridico disposizioni speciali in deroga, al citato articolo 7 (comma 6) disposizione quest'ultima da considerarsi di portata generale: norme che complessivamente consentirebbero l'attribuzione da parte delle amministrazioni destinatarie (enti territoriali e non) di incarichi individuali con contratto di natura coordinata e continuativa prescindendo dai rigidi presupposti sopra ricordati e necessitando, invece, solo di quelli contemplati dalla disposizione regionale (articoli 1 e 3). Peraltro, appare opportuno evidenziare che, comunque, per gli enti locali il ricorso a tale tipologia contrattuale, in deroga agli stringenti vincoli dell'articolo 7 del D.lgs 165/2001, è contemplata anche dall'art. 3, comma 55, della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) il quale dispone che *"gli enti locali possono*

stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" mentre il successivo comma 56 stabilisce che "Con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali".

La norma apre, dunque, un varco alla ridotta modalità operativa imposta dall'art. 7, comma 6, del D.lgs 165/2007 in considerazione della peculiarità che assumono gli enti locali quali enti a fini generali (cfr Consiglio di Stato, sez. V, n. 7369/06), nel senso di essere dotati della facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività assumere come doverose purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali e promuovere, per la propria comunità, lo sviluppo economico e civile. In base alle esposte norme si può prescindere dalla redazione del programma di cui al ricordato comma 55 quando l'esigenza di attribuire l'incarico si manifesti in relazione allo svolgimento di attività istituzionali stabilite dalla legge, fermo restando che la

previsione di attribuzione di incarichi può essere prevista in programmi o progetti specifici rientranti nella competenza del Consiglio. La norma, quindi, nella sua formulazione abbastanza ampia, quando fa riferimento allo svolgimento di attività istituzionali stabilite dalla legge, non dice se la legge sia nazionale o regionale, in tal modo rendendo compatibile la disposizione dell'articolo 3, comma 55 della Legge 244/2007 di cui trattasi con la legge regionale 9/2010 sul servizio civile per gli anziani. In tal modo l'ente locale che voglia ricorrere al contratto di lavoro autonomo di cui al titolo III del Libro V del Codice Civile tra i quali appare riconducibile anche il Co.Co.Co., potrà ben farlo anche prescindendo dalla previsione di programmi o progetti specifici rientranti nella competenza del Consiglio e la cui rilevanza si manifesti al di fuori di ordinari canoni di attività. Ciò, sempre in relazione ad una specifica indicazione nel bilancio di previsione o nelle successive variazioni che stabilisca i relativi limiti di spesa per il conferimento degli incarichi di cui trattasi, sia nel rispetto sia dei principi in materia di formazione del bilancio (art. 162 Tuel) che per effetto della specifica disposizione dell'art. 3, comma 56, della legge 244/2007 sopra ricordato.

Individuata la tipologia del contratto che gli enti territoriali potrebbero stipulare con gli anziani quali contratti di natura coordinata e continuativa questa Sezione è chiamata a dare risposta al quesito sollevato dal sindaco del comune di Villanova di Camposanpiero in relazione alla riconduzione tra le spese del personale (che concorrono ex art. 1 comma 557 della legge 296/2006 alla quantificazione dei vincoli

del patto di stabilità), degli oneri derivanti dalla compartecipazione dell'ente locale al pagamento delle prestazioni contrattuali fornite dall'anziano con il quale l'ente stesso stipula il contratto di diritto privato riconducibile, come in precedenza affermato, al Co.Co.Co..

A tal fine soccorre la disposizione dell'articolo 1, comma 557 ter, comma aggiunto dall'articolo 14, comma 7, del DL 78/2010 convertito in Legge 122/2010, che dispone *"Ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"*. Detta norma, in maniera esplicita, riconduce a spese per il personale quelle sostenute dagli enti locali per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Villanova di Camposanpiero.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 10 gennaio
2011.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

f.to Cons. Giovanni Zotta

f.to Cons. Aldo CARLESCHI

Depositato in Segreteria il 26/01/2011

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to

(dott.ssa

Raffaella

Brandolesse)

