

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'11 settembre 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;

VISTE le modifiche al "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, apportate 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”;

VISTO il Testo Unico enti locali, approvato con D.Lgs. n. 267/00;

VISTO l’art. 3 commi 55/57 della legge 24.12.2007 n. 244 (legge finanziaria 2008);

VISTO l’art. 46 del decreto legge 25/06/2008 n. 112 convertito in legge 6/8/2008 n. 133;

VISTA la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 1/2008/ind. pr. con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione relativamente all’anno 2008;

VISTA l’ordinanza n. 3/2008/ind.pr. con cui è stato ripartito il carico di lavoro tra i magistrati in servizio;

VISTA la deliberazione n. 14/2008/Ind.Pr. del 17/4/2008 con cui questa Sezione ha indicato le modalità attuative del controllo sui regolamenti per il conferimento degli incarichi esterni in attuazione dell’art. 3 comma 57 della legge n. 244/2007;

VISTA l’ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 28/2008/Ind.Pr. del 10 settembre 2008 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

#### FATTO

I commi 55/57 dell’art. 3 della legge 24.12.2007 n. 244 (finanziaria 2008) hanno dettato una serie di disposizioni per gli enti locali ai fini del conferimento di incarichi di collaborazione, di studio, di ricerca e di consulenza a soggetti estranei all’amministrazione.

In particolare, ciascun ente locale è tenuto a regolamentare, in

conformità al quadro legislativo vigente, limiti, criteri e modalità per l'affidamento di tali incarichi, e a trasmettere il testo alla competente Sezione regionale della Corte dei conti entro trenta giorni dall'adozione.

Questa Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 14/2008/Ind.Pr. del 14/4/2008, ha definito le modalità attuative di tale controllo, rifacendosi anche alle linee guida fissate in materia dalla sezione delle Autonomie con deliberazione 6/AUT/2008 del 14/3/2008.

Gli enti locali del Veneto, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 3 comma 57 della L. n. 244/2007, hanno inviato e stanno continuando a inviare a questa Sezione gli estratti dei regolamenti di cui all'art. 89 del TUEL contenenti tali norme.

Il magistrato istruttore, designato con ordinanza presidenziale 15/2008/Ind. Pr., ha avviato i controlli sui regolamenti via via pervenuti, in attuazione dei criteri deliberati da questa Sezione.

Nelle more dell'espletamento di tale attività, l'art. 46 del D.L.25/06/2008 n. 112, convertito in legge 6/08/2008 n. 133, ha introdotto sostanziali modifiche alla disciplina contenuta nell'art. 3 commi 55 e 56 della legge n. 244/2007, e ha riformulato l'art. 7 comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001 (come modificato da ultimo dalla L. n. 244/2007).

La Sezione in questa sede è dunque chiamata a ridefinire le modalità attuative dell'esame sulle disposizioni regolamentari in questione, alla luce della normativa nel frattempo sopravvenuta.

## DIRITTO

L'art 3 commi 55/57 della legge finanziaria per il 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244) ha dettato una serie di importanti disposizioni mirate a contenere il fenomeno del ricorso ingiustificato agli incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni.

In questo contesto, l'art.3 comma 57 ha disposto l'obbligo degli enti territoriali di trasmettere alla Corte dei conti entro trenta giorni le disposizioni regolamentari che disciplinano, *in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti*, i limiti, criteri e modalità per l'affidamento degli incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza.

Questa Sezione, con deliberazione 14/2008/Ind.Pr. del 14/4/2008, ha definito la natura e le modalità attuative di tale controllo, stabilendo che si tratta di un controllo di natura non "interdittiva", bensì "collaborativa", che mira cioè a stimolare nell'ente controllato processi di autocorrezione, consistente nell'adozione delle misure necessarie ad ovviare alle disfunzioni segnalate.

Esso si sostanzia in un riesame di legalità e regolarità, fondato sul confronto tra fattispecie e parametro normativo, che mutua i principi e l'iter procedurale del controllo di cui all'art. 1 comma 168 della legge n. 266/2005.

A parametro delle disposizioni regolamentari sono stati assunti da un lato i limiti normativi di settore, ossia l'art. 3 comma 56 della

L. n. 244/2007 (che prevede l'obbligo di fissare nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi il limite massimo di spesa annua per gli incarichi in questione), e l'art. 7 commi 6 e seguenti del d.lgs. n. 165/2001 (che, recependo i principi consolidati della giurisprudenza contabile, indicano i presupposti e i principi procedurali cui attenersi per l'affidamento di tali incarichi).

Nelle more dell'espletamento dei controlli sugli estratti regolamentari pervenuti, l'art. 46 del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008 ha introdotto importanti modifiche ad entrambe le norme sopra richiamate.

Infatti, all'art. 3 comma 56, le varie tipologie di prestazioni (studio, ricerca, consulenza e collaborazione) sono state ricondotte all'interno della tipologia generale degli incarichi di collaborazione autonoma, ed è stato stabilito per questi che il limite massimo della spesa annua sia fissato in sede di bilancio preventivo (e non più nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi).

Al nuovo art. 7 comma 6, si dispone adesso che:

- gli esperti che ambiscono ad incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni devono essere in possesso di particolare e comprovata specializzazione non necessariamente di tipo universitario. Si può prescindere, infatti, 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.

- I presupposti elencati al comma 6 lett. da a) a d) diventano *presupposti di legittimità* degli incarichi esterni. Sul punto, appare opportuno sottolineare che questa nuova formulazione, rafforzativa dell'obbligatorietà di tutti i requisiti ivi elencati, non altera in alcun modo né la natura collaborativa del controllo in questione, né l'iter procedimentale attraverso cui questo viene attuato, difettando un'espressa previsione in tal senso.
- Al comma 6 lettera a), l'oggetto della prestazione, oltre che corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, a obiettivi e progetti specifici e determinati, deve anche risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente.
- 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. A conferma di ciò, viene abrogato 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.

Si sottolinea che tale ultima innovazione positivizza principi ormai consolidati nella giurisprudenza contabile, e conferma peraltro l'orientamento espresso da questa Sezione in sede istruttoria, secondo cui non può farsi ricorso a incarichi esterni per far fronte a situazioni d'impossibilità oggettiva di utilizzo di personale interno all'ente sotto il profilo *quantitativo*, ossia per sopperire all'ingente mole di lavoro svolta dai dipendenti in servizio. Diversamente opinando, infatti, s'introdurrebbe attraverso gli incarichi esterni una surrettizia duplicazione del lavoro ordinariamente svolto dalle strutture amministrative - di cui costituirebbero un surrogato -, con conseguente rischio di degenerazione in patologiche forme di precariato.

Le sostanziali novità introdotte impongono a tutti gli enti locali di aggiornare le disposizioni regolamentari sugli incarichi esterni, e di trasmetterle nuovamente a questa Sezione per il controllo di cui all'art. 3 comma 57 della legge n. 244/2007, a prescindere da eventuali istruttorie già avviate dalla medesima in materia.

Tale controllo avrà come esclusivo parametro l'art. 7 comma 6 e seguenti del D.Lgs. n. 165/2001, come riformulato da ultimo dalla legge n. 133/2008.

Esso sarà pertanto circoscritto esclusivamente alla verifica del corretto recepimento dei principi ivi indicati, che, per la loro collocazione sistematica (titolo I del D.Lgs. n. 165/2001, relativo ai principi generali), sia per espressa previsione del comma 6 ter,

si ritengono non derogabili dalla fonte regolamentare dell'ente.

Tra i parametri indicati da questa Sezione non vi sarà più l'art. 3 comma 56 della L. n. 244/2007, in quanto il budget di spesa annua per gli incarichi, a seguito delle modifiche intervenute, non dovrà più essere indicato in sede regolamentare, bensì in sede di approvazione del bilancio di previsione, o di sua variazione (si ritiene sufficiente l'indicazione in delibera).

Tale limite generale di spesa sarà poi articolato tra i vari centri di responsabilità tramite il piano esecutivo di gestione (o lo strumento a esso equipollente, comunque denominato, per i comuni di popolazione inferiore a 15.000 abitanti).

Questo, infatti, grazie alla sua struttura che prevede l'ulteriore suddivisione degli interventi in capitoli, a differenza del bilancio di previsione è idoneo a distinguere tale spesa (ove di parte corrente) da quella per altre prestazioni di servizi, e soprattutto costituisce la sede istituzionalmente più appropriata per l'affidamento dei budget finanziari - e dei correlati obiettivi -, ai responsabili dei servizi.

Nelle suesposte considerazioni vengono puntualizzati gli elementi rilevanti per l'attuazione del controllo di cui all'art. 3 comma 57 della legge finanziaria 2008 da parte di questa Sezione regionale, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 46 del D.L. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, a

parziale modifica della precedente deliberazione 14/2008/Ind.Pr., dispone che il controllo di cui all'art. 3 comma 57 della legge 24.12.2007 n. 244 sarà effettuato nei termini sopra descritti, ed avrà a oggetto le disposizioni regolamentari che gli enti locali della regione avranno cura di aggiornare a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 133/2008, e di trasmettere a questa Sezione entro trenta giorni dalla loro adozione, a prescindere dall'avvio o meno di precedente istruttoria in materia.

Si dà mandato al Direttore di segreteria di dare adeguata diffusione alla presente deliberazione.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio dell'11 settembre 2008.

L' estensore

Il Presidente

F.TO Dott. Francesco ALBO

F.TO Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 12/09/2008

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(F.TO Dott.ssa Raffaella Brandolese)