

**NOTE RELATIVE ALL'ATTO DI INDIRIZZO ASSUNTO
DALLA SEZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI
CONTI DELLA LOMBARDIA IN ORDINE ALLE MODALITA'
CHE GLI ENTI LOCALI DEVONO SEGUIRE PER LA
REDAZIONE DEL REGOLAMENTO SULLE CONSULENZE
PREVISTO DALLA LEGGE FINANZIARIA 2008 –
DELIBERAZIONE N. 37/2008**

Nell'ambito delle forme di controllo collaborativo previste dall'art. 7, commi 7 e 8 della Legge 131/03, la Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti della Lombardia ha ritenuto di dover concentrare in un unico documento tutti i problemi interpretativi nascenti dall'applicazione della Legge Finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) in materia di conferimento, da parte degli enti locali, di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca, nonché di consulenze.

Pertanto con la deliberazione n. 37 del 4 marzo 2008 la sezione ha evidenziato gli aspetti innovativi delle disposizioni recate dall'art. 3, commi da 54 a 57 della Legge 244/07 che riguardano l'attività operativa degli enti locali e che incidono sull'esercizio delle funzioni della Corte.

Le principali linee d'indirizzo, che risultano peraltro in linea con la Deliberazione n. 6 del 14 marzo 2008 della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, possono essere riassunte nei punti seguenti:

1. PRINCIPALI NOVITA'

L'art. 3 comma 56 della Legge Finanziaria 2008 introduce l'obbligo per gli enti locali di dettare, nell'ambito del Regolamento degli uffici e dei servizi che riguarda prevalentemente il personale dipendente, norme orientate ad individuare limiti, criteri e modalità per il conferimento di incarichi a soggetti esterni all'Ente, nonché a determinare un tetto alla relativa spesa annua.

Il comma 57 dello stesso articolo impone la trasmissione di tali regolamenti alla Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti, entro 30 giorni dall'adozione.

La Corte ha chiarito che il riferimento alla locuzione "per estratto" formulata dalla Legge va intesa nel senso che deve essere trasmessa solo quella parte del regolamento che riguarda esclusivamente la materia relativa alle norme richiamate.

2. NATURA DEL CONTROLLO

Viene anzitutto escluso l'effetto tipico del Controllo preventivo di legittimità, che è integrativo dell'efficacia dell'atto, che è stato soppresso con la riforma del Titolo V della Costituzione.

La trasmissione dei regolamenti alla Corte deve ritenersi finalizzata al Controllo di natura collaborativa che si esprime nella forma del riesame di legalità e regolarità previsto dalla Legge 131/03, con i principi e con l'"iter" procedurale del controllo "diffuso" introdotto dall'art. 1, commi 166 e seguenti della Legge 266/2005. Sono norme che prevedono l'adozione di specifiche pronunce della Corte indirizzate al Consiglio dell'ente locale, rimettendo allo stesso l'adozione delle necessarie misure correttive.

Tali funzioni vanno quindi inquadrare nel disegno legislativo avviato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di Controllo quali garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse contemporaneamente dei singoli enti territoriali e della intera collettività che compone la Repubblica.

La costante giurisprudenza della Corte Costituzionale ha anche di recente confermato (sentenza n. 179/2007) la piena validità del controllo della Corte dei Conti nella forma del riesame di legalità e regolarità, nel quale va pertanto inquadrato anche quello introdotto dall'art. 3, comma 57 della Legge 244/2007.

3. LE ATTIVITA' DA REGOLAMENTARE

Occorre anzitutto evidenziare che l'adozione da parte degli enti locali dei regolamenti costituisce espressione del potere di autonomia, che trova il punto di riferimento primario

nello Statuto, sia per quanto riguarda la distribuzione delle competenze fra i vari organi, che i principi ai quali deve conformarsi il testo regolamentare.

Il Consiglio Comunale deve previamente fissare i criteri ai quali la Giunta dovrà attenersi nella disciplina per l'affidamento degli incarichi (art. 48, terzo comma ed art. 42, secondo comma, lett. a) del TUEL).

La Corte sottolinea che il limite massimo della relativa spesa deve essere previsto nel bilancio e fissato discrezionalmente dall'ente locale secondo criteri di razionalità e deve essere inoltre rapportato alle dimensioni dell'ente, con particolare riguardo alle spese di personale.

Maggiori sono gli adempimenti previsti per gli incarichi di studio, ricerche ovvero di consulenze per i quali, ai sensi dell'art. 3, comma 55 della Legge Finanziaria 2008 l'affidamento può avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. b), del TUEL, che comprende un'ampia gamma di documenti programmatici ai quali i Comuni, nella loro autonomia, dovranno far riferimento per motivare la necessità/opportunità di ricorrere ad incarichi esterni.

Il legislatore ha peraltro recepito le indicazioni della giurisprudenza contabile nel novellato art. 7 del D.Lgs 165/01 individuando i presupposti essenziali per il ricorso agli incarichi esterni:

- 1) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione competente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati.
- 2) l'amministrazione deve aver preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno.
- 3) la prestazione deve essere temporanea e altamente qualificata.
- 4) devono essere preventivamente determinati luogo, durata, oggetto e compenso della collaborazione.
- 5) devono essere adottate procedure comparative.

Le varie leggi finanziarie hanno rafforzato, fin dal 1997, gli elementi di trasparenza imponendo varie forme di pubblicità degli incarichi conferiti (pubblicazioni sul sito web ed inserimento in banche dati accessibili al pubblico) nonché l'obbligo di comunicazione al Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio.

Occorre infine evidenziare che la mancata regolamentazione degli incarichi, impedisce la possibilità di conferirne di nuovi e, nel caso di inosservanza, comporta responsabilità erariale.

4) PARTICOLARI ASPETTI

- 1) Un'importante precisazione è stata introdotta dalla deliberazione della Corte che esclude dall'applicazione delle norme sugli incarichi gli appalti di lavori, o di beni o di servizi di cui al D.Lgs 163/2006 (codice dei contratti pubblici).

Infatti l'incarico professionale (di consulenza, studio o ricerca) in linea generale si configura come contratto di prestazioni d'opera ex art. 2222/2238 CC riconducibile al modello della "locatio operis", rispetto al quale assume rilevanza la personalità dell'esecutore. Mentre risulta concettualmente distinto l'appalto di servizi che ha ad oggetto la prestazione imprenditoriale resa da soggetti con organizzazioni strutturate e prodotto senza caratterizzazione personale.

La Corte distingue, a titolo esemplificativo, il conferimento di incarico ad un avvocato esterno, libero professionista cui viene richiesto un parere legale, rispetto alla rappresentanza e al patrocinio giudiziale.

Il primo caso rientra nelle previsioni dell'art. 3, commi da 54 a 57 della legge Finanziaria 2008, mentre il secondo esorbita dalla nozione di consulenza e quindi va escluso dalla regolamentazione.

Così come sono ritenuti esclusi gli incarichi di progettazione esterna di cui all'art. 91 del D.Lgs 163/2006.

- 2) Un'ulteriore questione è quella delle prestazioni coordinate e continuative. Costituisce ormai un principio condiviso secondo il quale le leggi finanziarie più recenti hanno assimilato i rapporti di "collaborazioni coordinate e continuative", che costituiscono una posizione intermedia tra lavoro autonomo e lavoro dipendente, tra le spese di personale. Secondo la sezione lombarda della Corte dei Conti le co.co.co. sono possibili solo per incarichi ad alta professionalità che devono essere regolamentate dall'ente locale, mentre le altre collaborazioni finalizzate all'espletamento di attività operative, non risultano conformi alla impostazione della legge Finanziaria 2008 che limita notevolmente l'instaurazione dei rapporti di lavoro flessibile, per favorire, invece, i rapporti a tempo indeterminato e le connesse stabilizzazioni.
- 3) Maggiori approfondimenti possono essere effettuati attraverso la lettura del testo integrale delle citate delibere che possono essere consultate sia sul sito www.bilanci.net che sul sito www.corteconti.it – sezione Autonomie e Sezione di controllo della Lombardia - attività - deliberazioni 2008.

Milano, 6 maggio 2008