

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai magistrati

Presidente di Sezione	Raffaele del Grosso	Presidente
Consigliere	Michele Grasso	
I Referendario	Luca Fazio	
I Referendario	Stefania Petrucci	
I Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Marco Di Marco	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore

A seguito della Camera di consiglio del 12 giugno 2013 ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 11355 del 21 maggio 2013, formulata dal Sindaco del Comune di Ugento (LE) pervenuta alla Segreteria della Sezione in data 21 maggio 2013.

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 41/13 del 28/05/2013 con cui la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Rossana De Corato;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Ugento (LE) ha richiesto un parere in merito alla possibilità di qualificare alcune tipologie d'incarichi professionali nell'ambito degli appalti di servizi di cui al D.Lgs n. 163/2006, ovvero quali incarichi di studio e consulenza con conseguente assoggettamento ai vincoli di cui all'art. 3 commi 55 e 56 della L. n. 244/2007 e all'art. 6, comma 7 del D.L. n. 78/2010.

Il Sindaco, alla luce del Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n.163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), dell'art. 3 commi 55 e 56 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dell'art. 6, comma 7 del D.Lgs n. 78 del 31 maggio 2010 convertito in L. n. 122/2010 ed in considerazione delle deliberazioni della Corte dei conti Sezioni riunite n. 6/2005 e Sezione Regionale per la Lombardia n. 51/2013/PAR, chiede: " ... se le seguenti attività:

- 1) *Incarico per redazione di perizia di alcuni terreni comunali, allo scopo di determinare l'importo da porre a base di gara per la loro alienazione;*
- 2) *Incarichi per la redazione di analisi dei contesti urbani (centri storici e zone costiere) ai fini della elaborazione di proposte progettuali tese al recupero/valorizzazione degli stessi ed utili per la partecipazione a bandi per il finanziamento/cofinanziamento delle proposte di recupero/valorizzazione;*

qualora affidate a mezzo di sottoscrizione di convenzioni con organismi pubblici, quali Agenzia del Territorio (ora Agenzia delle Entrate), Università, ecc. la cui spesa a carico del Comune affidante sia configurata sotto forma di rimborso dei costi sostenuti dagli Organismi pubblici incaricati per lo svolgimento delle predette attività (es. giornate uomo, contributi per la ricerca, ecc.) rientrano nell'applicazione della normativa inerente i servizi di cui al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ed esulino dalla disciplina dettata dall'art. 3 commi 55 e 56 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, oppure rientrano nell'applicazione della normativa dettata per incarichi di studio, ricerca e consulenza con conseguente assoggettamento ai vincoli della normativa di cui all'art. 3 commi 55 e 56 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dell'art. 6, comma 7 del Decreto Legislativo n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella Legge n. 122/2010."

DIRITTO

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...".

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancanza di detto Organismo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n. 29 del 26 ottobre 2007), ma ancora non operante, non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco del comune, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000. Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Inoltre, è indispensabile verificare se il quesito proposto non implichi la valutazione di provvedimenti amministrativi di ordine gestionale, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito di interesse in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Le problematiche interpretative evidenziate nella richiesta di parere *de quo*, ineriscono alla corretta applicazione della normativa vigente in materia di appalti di servizi, di conferimento d'incarichi professionali con particolare riferimento ai criteri di qualificazione delle fattispecie evidenziate, alle modalità di affidamento ed all'operatività dei limiti di spesa. Esclusivamente con riguardo all'interpretazione che attiene al profilo dei limiti di spesa contemplati dall'art. 6 (Rubricato: Riduzione dei costi degli apparati amministrativi), comma 7 D.L. n. 78/2010 e della disciplina di cui all'art. 3 commi 55 e 56 della Legge n. 244/2007 e s.m.i, l'istanza dell'Ente interpellante può essere scrutinata nel merito.

Pertanto, il Collegio ritiene, nei limiti suindicati che la richiesta di parere debba considerarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, rientrando nell'alveo dell'attività consultiva della Corte dei conti.

Passiamo all'esame del merito, preliminarmente giova precisare che la valutazione delle modalità di affidamento di un servizio mediante l'istituto dell'appalto, ovvero della consulenza professionale ad esterni, rientra nella piena discrezionalità

dell'amministrazione e non investe l'ambito in cui opera l'attività consultiva della Sezione, la quale può pronunciarsi solo su questioni di principio, alle quali l'Ente istante potrebbe conformare le proprie scelte gestionali.

Per quel che concerne la distinzione tra l'appalto di servizi e la consulenza (nell'accezione che qui rileva di collaborazione autonoma), il Collegio osserva che, ancorchè nella pratica entrambe le fattispecie contrattuali possano sovrapporsi, in quanto hanno in comune l'esecuzione di servizi, sotto il profilo ordinamentale integrano istituti giuridici differenti nei presupposti, nell'esecuzione e nei limiti.

La distinzione tra le due fattispecie di conferimento di servizi (appalto e consulenza) è stata ampiamente delineata dalla dottrina e dalla consolidata giurisprudenza amministrativa e contabile, ed i principi che ne costituiscono fondamento sono condivisi dalla Sezione.

Solo in via esemplificativa il Collegio rammenta che la consulenza è assimilata al contratto d'opera intellettuale, artistica o artigiana, disciplinato dagli artt. 2222 e seguenti del codice civile, che si manifesta nell'esecuzione di un'obbligazione di mezzi o di risultato, frutto dell'elaborazione concettuale e professionale di un soggetto competente nello specifico settore di riferimento, senza vincolo di subordinazione e in condizioni di assoluta indipendenza; nel contratto di appalto, invece, l'esecutore si obbliga nei confronti del committente al compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro, con organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione di un'obbligazione di risultato, nonché del rischio in proprio dell'esecuzione della prestazione (art. 1655 c.c.).

Con specifico riferimento alle fattispecie concrete prospettate dall'Ente interpellante, osserva il Collegio che il quesito è volto ad individuare la natura delle prestazioni da conferire mediante affidamento esterno, al fine di verificare l'applicabilità o meno della vigente normativa in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, la normativa evocata dal Comune ha una notevole rilevanza in tema d'incarichi di collaborazione autonoma conferiti a professionisti esterni, non solo sotto il profilo strettamente contabile, ma anche organizzativo, infatti il richiamato art. 3 della Legge n. 244/2007 e s.m.i. prevede al comma 55 che: *"Gli enti locali possono stipulare contatti 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"* e al comma 56: *"Con il regolamento di cui all'art. 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformita' a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalita' 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”.

Per quanto attiene, invece, al richiamo normativo di cui all'art. 6 comma 7 del DL n.78/2010 convertito in Legge n. 122/2010, il legislatore, nell'ambito di un ampio intervento in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi, ha previsto 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. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”.*

Orbene, entrambe le norme suindicate devono intendersi riferite esclusivamente a consulenze o collaborazioni autonome conferite nella forma dell'incarico professionale che, come già specificato, si configura come contratto di prestazione d'opera (ex. Art. 2222-2238 c.c.) riconducibile al modello della *“locatio operis”*, rispetto al quale assume rilevanza la personalità della prestazione resa dall'esecutore.

Osserva il Collegio che tali tipologie d'incarichi professionali sono estranee e comunque prescindono dalla facoltà, riconosciuta alle pubbliche amministrazioni, di avvalersi nei casi previsti dalla legge, di *“personale specializzato”* dipendente da altri enti pubblici utilizzando, eventualmente, moduli *“convenzionali o pattizi”*. Dunque, la precisazione dell'Ente istante in relazione all'affidamento d'incarichi a mezzo di sottoscrizione di convenzioni con altri enti pubblici (Agenzia del Territorio, Università ecc.) e la qualificazione della spesa a carico del comune come: *“... rimborso dei costi sostenuti dagli Organismi pubblici incaricati ...”*, sembrano escludere aprioristicamente la sussistenza dei requisiti dell'incarico di consulenza nell'accezione in precedenza delineata e, invece, integrare una forma di collaborazione tra pubbliche amministrazioni che potrebbe assumere la veste giuridica della convenzione, dell'accordo ovvero del protocollo d'intesa.

In tali ipotesi, e comunque nei limiti consentiti dalla legge, è proprio l'atto *“convenzionale o pattizio”*, sottoscritto dagli Enti stipulanti che definisce l'oggetto, il contenuto, i termini, le modalità di svolgimento della prestazione, nonché i reciproci, obblighi ed oneri.

Osserva la Sezione che il legislatore ha da tempo dimostrato un *favor* nei confronti di tali forme di collaborazione tra Enti pubblici, ciò anche al fine di deflazionare il ricorso reiterato alle consulenze esterne e valorizzare notevolmente le professionalità interne; d'altronde, ancorchè il Comune interpellante non ne ha fatto alcun riferimento, si evidenzia che l'art. 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 così come recentemente modificato ed integrato dall'art. 6 del DL n. 16/2012 convertito in L. n. 44/2012, al comma 3 bis ha previsto una tipologia di prestazioni (anche peritali) che possono essere, presumibilmente, poste in essere da parte di personale dipendente dell'Agenzia del territorio a favore di altre pubbliche amministrazioni. Il citato comma 3 bis espressamente prevede che: *"Ferme le attività di valutazione immobiliare per le amministrazioni dello Stato di competenza dell'Agenzia del demanio, l'Agenzia del territorio è competente a svolgere attività di valutazione immobiliare e tecnico – estimative richieste dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e degli enti ad esse strumentali. Le predette attività sono disciplinate mediante accordi, secondo quanto previsto dall'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Tali accordi prevedono il rimborso dei costi sostenuti dall'Agenzia, la cui determinazione è stabilita nella convenzione di cui all'art. 59"*.

Ritiene il Collegio, alla luce di quanto considerato, che le fattispecie oggetto della richiesta di parere *de quo* non posseggano i requisiti dell'incarico di collaborazione autonoma di studio e consulenza di cui alla citata normativa e pertanto, non sono sottoposti ai relativi limiti e vincoli.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Corte.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Ugento (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 12 giugno 2013.

Il Relatore

F.to Rossana De Corato

Il Presidente

F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 28 giugno 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo