

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 26 febbraio 2013, composta dai magistrati

Presidente	Raffaele Del Grosso	Presidente
Consigliere	Michele Grasso	
I Referendario	Luca Fazio	
I Referendario	Stefania Petrucci	
I Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Marco di Marco	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 2643 del 12 febbraio 2013 formulata dal Sindaco del comune di Matino (LE) pervenuta in data 13 febbraio 2013 ed acquisita al prot. n. 352.

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. 10/13 del 14/02/2013 con cui la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Marco Di Marco.

Premesso in

FATTO

1. La richiesta di parere del comune di Matino ha per oggetto la corretta applicazione del regime sanzionatorio applicabile agli enti locali inadempienti al patto di stabilità.

Il sindaco riferisce che:

- il comune non ha rispettato il patto di stabilità nell'esercizio 2011 e, sulla base di una verifica preliminare, neanche nell'esercizio 2012;
- la consistenza numerica del personale in servizio è particolarmente carente, anche in considerazione delle limitazioni assunzionali derivanti dall'applicazione della relativa sanzione per il mancato rispetto del patto di stabilità 2011;
- sono pervenute all'ente numerose proposte da parte di professionisti in ambito tecnico e legale per "collaborazioni gratuite";

Tanto premesso l'ente chiede il parere di questa Sezione in merito alla possibilità di attivare collaborazioni con geometri, ingegneri, architetti o avvocati che, al di fuori delle ordinarie convenzioni con Ordini o Collegi professionali propongono prestazioni totalmente gratuite.

Considerato in

DIRITTO

2. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle dette Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

3. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame è stata formalizzata dal sindaco del Comune e quindi dall'organo che ai sensi dell'art. 50 del TUEL ha la rappresentanza legale dell'ente ed è pertanto ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Conformemente al consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali - organo istituito in attuazione dell'art. 123 della Costituzione dalla L. R. n. 29 del 26 ottobre 2006 con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di controllo – non osta alla predetta ammissibilità.

4. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere presentata è del pari ammissibile, avendo per oggetto un quesito riguardante la corretta interpretazione ed applicazione di norme in materia di limitazioni amministrative applicabili agli enti locali inadempienti al patto di stabilità interno.

5. Nel merito il comune pone il problema dell'ammissibilità di collaborazioni a titolo gratuito da parte di professionisti di vario genere (geometri, ingegneri, architetti, avvocati) da stipularsi nell'esercizio successivo a quello in cui non è stato rispettato il patto di stabilità.

Per il corretto inquadramento del quesito è utile rammentare che il comma 26 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, nel confermare la disciplina già contenuta nell'articolo 7, commi 2 e ss., del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, reca un articolato sistema sanzionatorio a carico degli enti inadempienti.

Ai sensi della richiamata normativa, nell'anno successivo a quello del mancato raggiungimento dell'obiettivo gli enti sono sottoposti:

- alla riduzione dei trasferimenti ordinari dovuti dal Ministero dell'interno per un importo pari alla differenza tra il saldo programmatico e il saldo reale in misura, comunque, non superiore al 3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo;
- al limite all'assunzione di impegni per spese correnti che non possono superare l'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio.
- al divieto di ricorrere a nuovo indebitamento;
- al divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione;
- alla riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del TUEL (decreto legislativo n. 267 del 2000), che vengono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Ad eccezione del taglio dei trasferimenti ordinari che è finalizzato al recupero dello scostamento tra saldo programmatico e saldo effettivo, tutte le

“sanzioni” consistono in vincoli amministrativi che limitano, in vario modo, l'autonomia dell'ente locale.

Tali limiti riguardano, in termini generali, il livello complessivo della spesa corrente (che non può superare il corrispondente importo medio del triennio) e, in termini specifici, alcune singole tipologie di spesa (spesa per il personale, spesa per interessi, spese per indennità e gettoni di presenza).

L'incidenza delle varie sanzioni sull'andamento della spesa corrente consente di individuare la *ratio* comune all'intero sistema sanzionatorio che è finalizzato a rendere più agevole il raggiungimento del saldo programmatico nell'esercizio successivo e favorire il rientro dell'ente negli obiettivi di finanza pubblica.

Infatti, per restare a quanto di interesse in questa sede, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale (a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi incluse le collaborazioni coordinate e continuative) è funzionale a contenere l'aumento di una voce importante della spesa corrente con conseguente impatto positivo sul saldo finanziario di competenza mista.

6. Nel descritto quadro ordinamentale si pone il problema dell'ammissibilità di rapporti di collaborazione a titolo gratuito che non pongono oneri a carico del bilancio dell'ente.

Il quesito posto dall'ente impone di effettuare un esame preliminare teso a verificare la legittimità di contratti di collaborazione aventi i contenuti negoziali descritti nella richiesta di parere.

6.1 In quella sede l'amministrazione comunale ha riferito che i contratti di collaborazione che intende stipulare con i vari professionisti (geometri, ingegneri, architetti, avvocati) scaturiscono dalla necessità di fronteggiare la

carenza numerica del personale in servizio che incontra difficoltà nel riuscire a completare le istruttorie dei procedimenti di competenza.

Ne deriva che le collaborazioni in questione sembrerebbero avere per oggetto lo svolgimento di compiti ordinari in sostituzione del personale dipendente.

L'art. 36 del D. Lgs. 165/01 esprime il principio generale del *favor* dell'ordinamento per la forma del lavoro subordinato a tempo indeterminato che deve essere utilizzato per fronteggiare le esigenze connesse al fabbisogno ordinario delle amministrazioni pubbliche. L'utilizzo di forme di lavoro flessibile, invece, può essere disposto soltanto per esigenze temporanee ed eccezionali.

Con specifico riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative, l'art. 7 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 stabilisce espressamente che l'oggetto della prestazione deve corrispondere ad obiettivi e progetti specifici e determinati e prevede un'ipotesi di responsabilità amministrativa in capo al dirigente che ha stipulato contratti per lo svolgimento di funzioni ordinarie e l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati.

Nella fattispecie descritta dal sindaco sembra essere del tutto assente un requisito essenziale dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa costituito da un "progetto" specifico – collegato funzionalmente ad un risultato finale – prestabilito dal datore di lavoro e gestito autonomamente dal collaboratore. Infatti, le proposte contrattuali provengono direttamente dai professionisti interessati e sono dirette – genericamente – a supportare l'ente nello svolgimento di attività di carattere ordinario.

6.2 Un ulteriore aspetto problematico attiene alla possibilità di configurare

un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa a titolo gratuito.

Infatti, a differenza dei rapporti di natura autonoma in cui al professionista è consentita la prestazione gratuita della sua attività professionale e la rinuncia al compenso di cui all'art. 2233 cod. civ. (Cass., n. 247 del 2001; n. 897 del 2001; n. 7003 del 2001; n. 13008 del 1993), ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa trova applicazione l'art. 36 Cost. ai sensi del quale il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato e, in ogni caso, sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Pertanto, eventuali clausole contrattuali volte ad escludere il diritto a percepire la retribuzione spettante al collaboratore sarebbero nulle ai sensi degli artt. 1418 e 1419 del codice civile ed esporrebbero l'ente ad un possibile contenzioso dinanzi al giudice del lavoro.

7. La soluzione negativa data alla questione preliminare (avente per oggetto la legittimità di collaborazioni coordinate e continuative a titolo gratuito per lo svolgimento di attività di carattere ordinario) è assorbente rispetto all'esame del quesito.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al sindaco del comune di Matino.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 26 febbraio 2013.

Il Relatore
F.to Marco Di Marco

Il Presidente
F.to Raffaele Del Grosso

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