

Del. n. 6/2005



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

- | | |
|--------------------------------|------------|
| - Pres. Sez. Francesco BATTINI | Presidente |
| - Cons. Gianfranco BUSSETTI | Componente |
| - Cons. Paolo SCARAMUCCI | Componente |
| - Cons. Paolo GIUSTI | Componente |
| - Cons. Vincenzo PALOMBA | Componente |

VISTO l'art. 100, comma 2, 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;

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;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore Cons. Vincenzo PALOMBA

PREMESSO

Con nota n 26 del 16 marzo 2005 il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso a questa Sezione di controllo una richiesta di parere, formulata dal Sindaco del comune di Barberino di Mugello (nota del 9 marzo 2005), ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003.

La richiesta, formulata successivamente alla pubblicazione della deliberazione n. 6 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 15 febbraio 2005 "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge n. 311/2004 (finanziaria 2005) in materia di affidamento di incarichi di studio, di ricerca o di consulenza", attiene alla corretta applicazione dell'art. 1, comma 42 nelle seguenti ipotesi:

1) se la presenza all'interno dell'ente di professionalità analoghe a quelle da acquisire mediante il conferimento di incarichi esterni ma inutilizzabili nel caso specifico (elevati carichi di lavoro, insufficienza numerica del personale, alta professionalità richiesta per la soluzione di problematiche complesse, situazioni straordinarie e temporalmente circoscritte) possa essere considerata situazione equivalente all'assenza e quindi consentire l'affidamento dell'incarico a soggetti esterni all'amministrazione

2) se la disposizione in esame comprenda anche le collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità ex art. 110, comma 6 del TUEL e gli incarichi conferiti ex art. 90 del TUEL (uffici di supporto agli organi di direzione politica)

3) se l'esclusione dall'applicazione della disposizione in esame degli incarichi conferiti dalla legge n. 109/1994 si riferisca solo agli incarichi professionali di progettazione, direzione lavori e collaudo o possa estendersi anche ad altri incarichi di studio, ricerca e consulenza in materia di lavori pubblici

4) se sia possibile sottrarre all'applicazione della norma l'affidamento di incarichi professionali privi della natura di studio, ricerca e consulenza ma che mirano a fornire un prodotto finito ad opera del professionista (es. incarico affidato per l'aggiornamento dell'inventario, incarico affidato ad un assistente sociale per realizzare uno degli obiettivi definiti nel piano di zona, incarico per la redazione del piano dei servizi pubblici locali, incarico per il popolamento di nuova banca dati di un software di nuova acquisizione) ed, in particolare, se la disposizione in esame

comprenda anche gli incarichi conferiti ai legali per la costituzione in giudizio.

5) se infine la valutazione richiesta al Collegio dei revisori dei conti, che deve corredare ogni atto di affidamento di incarichi e consulenze, debba essere effettuata precedentemente al conferimento dell'incarico

CONSIDERATO

1. La richiesta di parere all'odierno esame è stata formulata dal Sindaco del Comune di Barberino di Mugello e trasmessa a questa Sezione di controllo dal Consiglio delle autonomie locali in relazione alla valenza generale dei quesiti proposti ai sensi dell'art.7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n.131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3

Detto comma, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni intestate alla Corte dei conti, dispone che "le Regioni possono chiedere alle Sezioni Regionali di Controllo ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane".

La Sezione deve in via preliminare verificare l'ammissibilità della richiesta di parere sia sotto il profilo soggettivo sia sotto il profilo oggettivo della attinenza del parere richiesto alla materia della contabilità pubblica, materia che delimita normativamente l'ambito di esercizio della funzione consultiva.

2. Quanto al primo aspetto (soggettivo) osserva il Collegio che la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali, organo di consultazione tra Regione ed Enti Locali previsto dal novellato art. 123 della Costituzione, testimonia l'intenzione del legislatore di creare, in via normale, un sistema di filtro e luogo di sintesi delle richieste degli enti locali affinché la Sezione venga adita in via consultiva su questioni, anche pratiche, ma di portata generale.

Ciò tuttavia non esclude la possibilità per i singoli enti di richiedere direttamente il parere alla Sezione di controllo, sia nel caso in cui non risulti ancora

istituito il Consiglio delle autonomie locali, sia, nel caso sia già operante, qualora ricorrano giustificati motivi.

In tal caso ritiene il Collegio che la legittimazione a richiedere la pronuncia consultiva della Corte spetti, oltre al Consiglio comunale e provinciale, ai soli organi cui è attribuita la rappresentanza degli enti (Sindaco e Presidente della Provincia), senza, peraltro, la necessità di una preventiva deliberazione autorizzativa degli organi collegiali elettivi e di governo.

La natura collaborativa del controllo affidato dalla legge 131/2001 alle Sezioni Regionali della Corte dei conti – che consente di offrire anche agli organi di indirizzo politico osservazioni di carattere gestionale finalizzate alla ottimizzazione dell'azione amministrativa – si inserisce tuttavia nella più ampia funzione di ausiliarità riconosciuta alla Corte nei confronti degli organi assembleari di tutti gli enti territoriali che, per disposizione esplicita (art. 7, comma 7 della legge 131/2001), sono gli esclusivi destinatari degli esiti delle verifiche effettuate.

Ne consegue, pertanto, che anche le ulteriori forme di collaborazione di cui all'art. 7, comma 8 della citata legge 131/2001, pur indirizzate soprattutto agli organi di indirizzo politico, non possano non coinvolgere anche gli organi elettivi a cui sembra opportuno comunicare, a cura del Sindaco o del Presidente della Provincia, la richiesta formulata ed a cui, in ogni caso, questo Collegio intende comunicare l'esito del parere richiesto.

Nel caso in cui l'attività consultiva sia sollecitata dagli organi cui è attribuita la rappresentanza degli enti, il Collegio ritiene comunque opportuno comunicare l'esito del parere richiesto anche al Consiglio delle autonomie locali, istituito nella Regione Toscana con la legge regionale n. 22/98 successivamente sostituita dalla legge regionale n. 36/2000.

3. Sotto il profilo oggettivo occorre analizzare il contenuto dei quesiti prospettati dal Comune per verificare, da un lato, l'attinenza del parere formulato alla materia della contabilità pubblica, e, dall'altro, la coerenza della collaborazione richiesta con la stessa posizione costituzionale della Corte dei conti.

3.1 Per quanto attiene alla materia della contabilità pubblica, la Sezione, in coerenza con gli indirizzi e i criteri generali dettati dalla Sezione delle autonomie per l'esercizio della funzione consultiva, intende tale nozione come il sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli

altri enti pubblici e che regola quindi i rapporti relativi alla gestione del pubblico denaro.

3.2 Per quanto concerne la coerenza della collaborazione richiesta con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti, la Sezione ritiene che la natura di organo posto al servizio della Repubblica, garante imparziale dell'equilibrio economico pubblico nonché della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficienza e della economicità, non consente di ritenere ammissibili quesiti che: implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie; comportino un coinvolgimento diretto delle Sezioni di controllo nella sfera dell'amministrazione attiva; introducano una sorta di controllo preventivo di legittimità su atti (sindacato attualmente inconciliabile con il novellato Titolo V della Costituzione).

3.3 Ne consegue pertanto l'ammissibilità di richieste di parere aventi ad oggetto solo temi di portata generale concernenti ad esempio: atti generali; atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti, circolari) o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; preventiva valutazione di formulari o scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Devono essere, per contro, dichiarate inammissibili richieste aventi ad oggetto fatti gestionali specifici o domande intese ad orientare le amministrazioni nella scelta di condotte processuali in vertenze di carattere giudiziario in atto o in via di instaurazione.

In tali casi, infatti, l'attività consultiva, non solo non risulterebbe coerente con il carattere di ausiliarità della funzione affidata alla Corte dei conti dalla legge 131/2001, ma potrebbe determinare un'ingerenza nell'attività gestionale, certamente antitetica rispetto alla vigente architettura ordinamentale.

4. Ciò premesso, il Collegio ritiene la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo - essendo pienamente rispettato il procedimento dettato dall'art. 7, comma 8 della legge 131/2001 - sia sotto il profilo oggettivo avendo ad oggetto l'interpretazione della normativa vigente in materia di affidamento di incarichi di studio e di consulenza interna; normativa tra l'altro che, diretta al

contenimento della spesa e alla verifica degli equilibri finanziari delle amministrazioni pubbliche, intende obbedire ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

5. Passando al merito, la soluzione dei quesiti proposti inerenti alla corretta applicazione dell'art. 1, commi 11 e 42 della legge n. 311/2004 prende le mosse dalle "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza" dettate dalle Sezioni Riunite di questa Corte dei conti nella deliberazione n. 6/2005.

Dalla lettura dei commi 11, 42 e 116 della legge n. 311/2004 emerge in primo luogo una sostanziale differenza tra incarichi di studio, ricerca e consulenza – cui si applicano le disposizioni di cui agli art. 11 e 42 della legge 311/2004 – rispetto ad altre forme di incarichi di collaborazione e in particolare alle collaborazioni coordinate e continuative.

I primi – previsti nell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Le amministrazioni pubbliche, comprese le regioni, le province e i comuni, possono conferire incarichi individuali ad esperti di "provata competenza" per "esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio"*) e nell'art. 110, comma 6, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*le province e i comuni possono inserire, nei propri regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, disposizioni che prevedano "per obiettivi determinati e con convenzioni a termine" il ricorso a collaborazioni esterne "ad alto contenuto di professionalità"*) – sono infatti caratterizzati da un elevato contenuto professionale e da una particolare competenza specialistica e si sostanziano in un'attività di studio e soluzione di questioni nell'interesse dell'amministrazione ai sensi del D.P.R. n. 338/1994, art. 5 (studi), in un'attività speculativa collegata direttamente alla preventiva definizione di un programma da parte dell'amministrazione (ricerche) e nella resa di pareri, valutazioni, espressioni di giudizio su specifiche questioni da parte di esperti (consulenze).

Differenti – e quindi non rientranti nella disciplina dettata nell'art. 1, commi 11 e 42 della legge 311/2004 – risultano invece le collaborazioni coordinate e continuative nell'abito delle quali viene generalmente richiesta una prestazione priva dei connotati dei contratti di opera intellettuale ex art. 2229 del c.c. e quindi

priva della particolare competenza specialistica propria degli incarichi di studio, ricerca e consulenza.

Tali rapporti – disciplinati come rapporti di lavoro autonomo (o parasubordinato) di media professionalità (art. 409, n. 3 del codice di procedura civile; art. 61 d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276) - trovano una specifica disciplina nell'art. 1, comma 116 della citata legge 311/2004 e, in quanto caratterizzati dalla continuità della prestazione e da un potere di direzione dell'amministrazione, sono utilizzabili per le esigenze ordinarie proprie del funzionamento delle strutture amministrative.

Resta fermo, peraltro, che, qualora un atto rechi il nome di collaborazione coordinata e continuativa, ma, per il suo contenuto, rientri nella categoria degli incarichi di studio o di ricerca o di consulenza, il medesimo sarà soggetto al limite di spesa, alla motivazione e all'invio alla Corte dei conti, secondo le previsioni dei commi 11 e 42.

Tanto nell'uno come nell'altro caso le disposizioni in esame devono comunque essere interpretate in modo restrittivo sulla base dei requisiti di legittimità degli incarichi, elaborati dalla costante giurisprudenza della Corte dei conti in sede di controllo e in sede giurisdizionale (rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione, indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico; temporaneità e non continuatività dell'incarico, proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato, l'attività effettivamente prestata e l'utilità conseguita dall'amministrazione) tra i quali particolare rilievo riveste l'accertamento, per mezzo di una reale ricognizione, della inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico.

Rimane pertanto fermo il principio della autosufficienza dell'organizzazione degli enti che sono obbligati a svolgere le funzioni e i servizi di loro competenza con il proprio personale. Solo in caso ricorrano circostanze eccezionali circoscritte nel tempo alle quali non si possa far fronte con le risorse in dotazione o che richiedano l'apporto di competenze professionali non esistenti all'interno della struttura amministrativa è quindi possibile ricorrere agli incarichi esterni.

6. Ciò premesso, con il primo quesito l'amministrazione chiede se la presenza all'interno dell'ente di professionalità analoghe a quelle da acquisire mediante il conferimento di incarichi esterni, inutilizzabili nel caso specifico (ad

esempio per gli elevati carichi di lavoro, l'insufficienza numerica del personale, l'alta professionalità richiesta per la soluzione di problematiche complesse, il verificarsi di situazioni straordinarie e temporalmente circoscritte), possa essere considerata situazione equivalente all'assenza, tale da legittimare l'affidamento di un incarico esterno.

Al fine di rispondere al quesito occorre, in primo luogo, guardare alla sostanza delle competenze professionali mancanti all'interno della struttura amministrativa e verificare se la prestazione richiesta presenti un contenuto professionale ordinario ovvero richieda la particolare competenza specialistica degli incarichi di studio, ricerca e consulenza.

Nel primo caso, in cui occorre far fronte ad un deficit di natura *quantitativa*, non ricorrono le condizioni previste dal d.lgs n. 165/2001 (art. 7, comma 6) e dal d.lgs. n. 267/2000 (art.110, comma 6) con la conseguenza che l'amministrazione può eventualmente utilizzare, nei limiti appena enucleati, le sole collaborazioni coordinate e continuative o altre figure flessibili di rapporto di lavoro.

Nel caso invece in cui le competenze mancanti all'interno della struttura organizzativa siano di elevato contenuto professionale, l'amministrazione, sempre in presenza di esigenze di carattere eccezionale e peculiare, ha la possibilità di ricorrere ad incarichi esterni di studio, ricerca e consulenza.

In mancanza di tale deficit di natura *qualitativa*, deve ritenersi di norma esclusa la possibilità di ricorrere all'affidamento di tali incarichi esterni.

Quando esistano nell'ambito dell'amministrazione o dell'ente uffici titolari di specifica competenza deve ritenersi che l'apparato amministrativo sia in grado di compiere l'attività amministrativa di cui è intestatario. La presenza di professionalità analoghe a quelle richieste impone infatti agli enti di utilizzare le risorse professionali di cui dispongono e di tenere conto delle mutate necessità in sede di programmazione triennale dei fabbisogni ovvero in sede di riqualificazione del personale in servizio anche mediante le progressioni orizzontali e verticali disciplinate nel CCNL 1998-2001.

Soltanto in situazioni del tutto eccezionali risulta quindi possibile ricorrere ad incarichi esterni di alta professionalità. In tal caso, coerentemente con i principi elaborati dalla giurisprudenza consolidata della Corte dei conti, tale accertata ed eccezionale impossibilità deve essere valutata in concreto e caso per caso, attraverso l'esame della motivazione del provvedimento, che deve essere congrua ed esauriente.

Nei casi prospettati dall'Amministrazione comunale, pertanto, il provvedimento di conferimento dell'incarico non potrà riferirsi, genericamente, agli elevati carichi di lavoro del personale, alla sua insufficienza, alla generica urgenza di provvedere. Il provvedimento dovrà, invece, precisare l'alta ed eccezionale professionalità richiesta nel caso di specie, evidenziare i reali carichi di lavoro del personale con professionalità analoghe a quelle richieste ed effettuare una completa ricognizione delle professionalità esistenti all'interno dell'amministrazione e dei percorsi di formazione e riqualificazione sviluppati, verificando la possibilità o la convenienza di aggiornare il personale non utilizzato.

7. Le considerazioni sopra esposte consentono di dare soluzione anche ai successivi due quesiti volti ad accertare se la disposizione in esame (art. 1, comma 42 della legge 311/2004) comprenda anche le collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità ex art. 110, comma 6 del TUEL (*Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere collaborazioni ad alto contenuto di professionalità*) e gli incarichi conferiti ex art. 90 del TUEL (*Uffici di supporto agli organi di direzione politica*).

7.1 In relazione alla prima tipologia di collaborazioni la risposta non può essere che positiva. Il richiamo al contenuto di alta professionalità richiesto dall'art. 110, comma 6 del TUEL integra infatti la particolare competenza specialistica propria degli incarichi di studio, ricerca e consulenza. L'alto grado di discrezionalità lasciato dalla legge all'Amministrazione per il conferimento di questi incarichi, caratterizzati da una posizione lavorativa più vicina al lavoro autonomo che a quello subordinato, conferma anzi l'applicazione della specifica disciplina prevista dall'art. 110, comma 6 nella sua pienezza solo alle fattispecie considerate nell'art. 1 comma 42 e non ad ogni generica forma di collaborazione.

7.2 Diversa sembra invece la fattispecie regolata dall'art. 90 TUEL ove si demanda al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze degli organi di direzione politica costituiti da dipendenti dell'ente ovvero da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato (collocati, se dipendenti da una pubblica amministrazione, in

aspettativa senza assegni) cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali.

Poiché la norma in esame sembra presupporre figure professionali più vicine al lavoro subordinato (a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa) che prestazioni rientranti nelle fattispecie previste nell'art. 2229 del c.c., non si ritiene applicabile nelle fattispecie considerate l'art.1, comma 42 della legge 311/2004 in coerenza con quanto deciso dalla citata delibera n. 6/2005 delle SS.RR. della Corte dei conti che esclude dall'applicazione della previsione gli incarichi conferiti per gli adempimenti obbligatori per legge nonché i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, che presentano una posizione intermedia tra il lavoro autonomo e il lavoro subordinato.

8. Il terzo quesito ha ad oggetto se l'esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge n. 109/94 dall'ambito di operatività della Legge Finanziaria 2005 (comma 42) vada interpretata solo con riferimento agli incarichi professionali di progettazione, direzione lavori e collaudo o anche agli incarichi di studio o di ricerca o alle consulenze conferiti a soggetti estranei in materia di lavori pubblici.

La questione - non affrontata direttamente nella più volte citata deliberazione n.6/2005 delle Sezioni Riunite - deve essere risolta attraverso i comuni canoni ermeneutici.

Ne consegue pertanto che l'eccezione prevista per gli incarichi conferiti ai sensi della legge 109/94 alla regola stabilita dal comma 42 della Legge Finanziaria 2005 (limiti di spesa - motivazione - valutazione dell'organo di revisione economico finanziaria - invio del provvedimento alla Corte di conti) non si ritiene suscettibile di interpretazione estensivo - analogica.

Ai sensi dell'art. 17 della legge 109/1994 e successive modifiche, le prestazioni escluse dalla disciplina dettata dalla legge finanziaria sono pertanto solo quelle relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, comprensive naturalmente delle specifiche attività indicate nell'art.16 , commi 3, 4 e 5 della medesima legge, alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico amministrativo alle attività del responsabile unico del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici.

L'affidamento all'esterno degli incarichi di progettazione e delle attività tecnico amministrative connesse alla progettazione segue infatti la specifica disciplina dettata nei commi 10, 11 e 12 del medesimo art. 17 e presuppone in ogni

caso, ai sensi del comma 4, la carenza in organico di personale tecnico, la difficoltà di rispettare i tempi della programmazione o di svolgere le funzioni di istituto ovvero lavori di speciale complessità o ancora la necessità di predisporre progetti integrali.

L'affidamento all'esterno dei compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento è invece disciplinato dall'art. 7, comma 5 della legge 109/1994 e successive modifiche che richiama le procedure e le modalità previste dal d.lgs. 157/1995 e presuppone carenze accertate di organico ovvero la difficoltà nel reperimento delle adeguate competenze professionali in relazione alle caratteristiche dell'intervento.

Non risulta in ogni caso possibile affidare all'esterno i compiti del responsabile unico del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici. Il fine delle collaborazioni esterne, consistente nello svolgimento di funzioni che supportano l'ente ma non sostituiscono il lavoro del personale, non consente di attribuire mediante incarichi esterni compiti di gestione e di rappresentanza che costituiscono attribuzioni tipiche dei funzionari e dirigenti comunali legati da un vincolo di subordinazione e incardinati nella pubblica amministrazione.

9. Il quarto quesito mira ad accertare se sia possibile sottrarre all'applicazione della norma l'affidamento di incarichi professionali privi della natura di studio, ricerca e consulenza ma che mirano a fornire un prodotto finito ad opera del professionista (es. incarico affidato per l'aggiornamento dell'inventario, incarico affidato ad un assistente sociale per realizzare uno degli obiettivi definiti nel piano di zona, incarico per la redazione del piano dei servizi pubblici locali, incarico per il popolamento di nuova banca dati di un software di nuova acquisizione) ed, in particolare, se la disposizione in esame comprenda anche gli incarichi conferiti ai legali per la costituzione in giudizio.

Anche in tal caso occorre fare riferimento agli avvisi espressi nella più volte citata deliberazione delle Sezioni Riunite n.6/2005 in base ai quali il contenuto degli incarichi, cui fanno riferimento i commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge 311/2004, coincide con il contratto di prestazione d'opera intellettuale, regolato dagli articoli 2229 - 2238 del codice civile, avendo riguardo in ogni caso al contenuto dell'atto di conferimento piuttosto che alla qualificazione formale adoperata nel medesimo.

Gli elementi caratterizzanti il contratto di opera professionale si rinvencono: nel carattere intellettuale della prestazione (e quindi l'impiego di intelligenza e cultura in misura prevalente rispetto al lavoro manuale), nella discrezionalità del prestatore d'opera nell'esecuzione della prestazione e nell'oggetto della prestazione coincidente con il compimento di un'attività indipendentemente dal risultato raggiunto.

Ne consegue pertanto l'esclusione dall'applicazione della disciplina dettata dall'art. 1, comma 42 della legge 311/2004 degli incarichi privi di tali caratteristiche. Incarichi, cioè, consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge ovvero di prestazioni aventi ad oggetto uno specifico risultato e non una mera attività lavorativa come avviene ad esempio nel contratto d'opera di cui all'art. 2222 del c.c. o nel contratto di appalto di cui all'art.1655 del c.c.

Alla luce di tale interpretazione rientrano in tale categoria la rappresentanza in giudizio ed il patrocinio legale dell'amministrazione, i contratti di appalto aventi ad oggetto la resa di servizi necessari per raggiungere gli scopi dell'amministrazione (*esternalizzazioni*) e altri contratti professionali purché non si limitino ad affidare a personale esterno una mera prestazione d'opera intellettuale.

Si tratta di ipotesi contrattuali che trovano la propria disciplina nelle disposizioni nazionali e comunitarie concernenti l'appalto di servizi e il cui impatto finanziario sulla tenuta dei conti pubblici trova un limite negli obblighi di rispetto del patto di stabilità così come regolato negli art. 22 e seguenti della legge 311/2004.

10. Va tuttavia osservato che gran parte delle ipotesi esemplificate nella richiesta del Sindaco del Comune di Barberino di Mugello rientrano nelle ordinarie competenze della struttura burocratica dell'ente e pertanto, salva la necessità di far fronte a motivate esigenze di carattere eccezionale e peculiare, difficilmente giustificerebbero, in base ai canoni di sana gestione finanziaria, il ricorso ad soggetti esterni cui verrebbero affidati compiti propri dei dipendenti dell'amministrazione con duplicazione di funzioni e aggravio dei costi.

11. L'ultimo quesito concerne il momento in cui deve essere richiesta la valutazione del Collegio dei revisori dei conti di cui deve essere corredato l'atto di affidamento di incarichi e consulenze ai sensi dell'art.1, comma 42 della legge 311/2004.

Il tenore letterale della disposizione si limita a richiedere la valutazione dell'organo di revisione contabile senza alcuna indicazione temporale, differenziandosi tuttavia dalla corrispondente disposizione contenuta nel d.l. 168/2004 che prescriveva espressamente l'invio preventivo dell'atto di affidamento agli organi di controllo interno e agli organi di revisione.

Anche su tale profilo le linee di indirizzo dettate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella deliberazione n.6/2005 hanno chiarito che il collegio dei revisori dei conti deve valutare, ai sensi dell'articolo 239 lettera b) T. U. n. 267/2000, la regolarità contabile, finanziaria ed economica dell'atto, con particolare riguardo all'osservanza del limite di spesa posto dalla legge n. 311/2004.

In tali termini non sembra dubbio che l'espressione della valutazione debba prodursi nel corso dell'iter formativo dell'atto trattandosi di attività corrispondente all'attività consultiva di competenza dell'organo di revisione (ad esempio sulla proposta di bilancio o sui provvedimenti di variazione) cui è demandata l'espressione di pareri diretti ad illuminare meglio l'organo decidente sugli aspetti di regolarità contabile e formale degli atti da adottare.

Tale soluzione, che vede nella valutazione del collegio dei revisori un passaggio necessario nel processo di formazione della volontà dell'ente, consente inoltre all'organo decidente, in caso di valutazione negativa, una diversa scelta ovvero una ancora più congrua motivazione in caso di mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione.

P.Q.M

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Barberino di Mugello e trasmessa alla Sezione regionale di controllo con nota n 26 del 16 marzo 2005.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali, al Sindaco del Comune di Barberino di Mugello, al Presidente del Consiglio comunale.

Così deciso in Firenze, nella Camera di Consiglio del 11 maggio 2005.

Il Presidente
f.to Francesco BATTINI

Il Relatore
f.to Vincenzo PALOMBA

Depositata in Segreteria il 11 maggio 2005

Il Direttore della segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO