



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 10 Aprile 2019

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	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 l'art. 7 comma 6 e segg. del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

VISTO l'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che dispone la trasmissione alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti degli atti di spesa superiori ai 5.000 euro per studi ed incarichi di consulenza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e



successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 12/SSRRCO/INPR/17 del 22 dicembre 2017, con la quale è stato approvato il documento relativo alla “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l’anno 2018”, ai sensi dell’art. 5, comma 1, del predetto Regolamento;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 1/SEZAUT/2018/INPR, del 23 gennaio 2018, con la quale è stata approvata la programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l’anno 2018, relativamente alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali;

VISTE le deliberazioni di questa Sezione regionale di controllo n. 20/2018/INPR del 17 gennaio 2018, e n. 272/2018/INPR del 5 settembre 2018, con le quali è stato approvato il programma per l’anno 2018;

VISTA la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 357/2018/INPR del 10 ottobre 2018 con la quale è stato disposto di integrare il programma dell’attività della Sezione regionale di controllo per il Veneto per l’anno 2018 con un’attività di indagine campionaria sugli atti di incarico pervenuti alla Sezione regionale di controllo per il Veneto, ai sensi dell’art. 1, comma 173, della L. n. 266/2005, nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2018.

VISTA l’ordinanza n. 49/2018/INPR del Presidente di questa Sezione regionale di controllo, con la quale veniva disposta l’assegnazione della predetta attività al Consigliere Tiziano Tessaro;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 23/2019 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDIATO il relatore, Consigliere dott. Tiziano Tessaro,

FATTO E DIRITTO

L’articolo 1, comma 173 della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 prevede che “*Gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l’esercizio del controllo successivo sulla gestione*”. I richiamati commi 9, 10, 56 e 57 riguardano:

- a) studi ed incarichi di consulenza conferiti ad estranei all’amministrazione (anche pubblici dipendenti) dalle pubbliche amministrazioni di cui all’art.1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 (comma 9);
- b) relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e spese di rappresentanza (comma 10);
- c) indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all’art.1, comma 2, d.lgs. n.165/2001 (comma 56);
- d) contratti di consulenza stipulati dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 56 (comma 57).



Detto controllo, affidato dalla legge alla Corte dei Conti, si inquadra nell'ambito del controllo sulla gestione di tipo collaborativo ed è disciplinato all'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994, secondo cui *“La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa (...)”*.

Quanto al concetto di natura collaborativa del controllo sulla gestione, si evidenzia che l'art. 7 comma 7 della Legge 131/2003 statuisce che *“La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati, salvo quanto disposto dal terzo periodo del presente comma. Nelle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e all'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni, la Corte dei conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali di controllo. [...]”*

L'accertamento di tipo collaborativo, però, finalizzato alla verifica dell'idoneità dell'attività amministrativa posta in essere dagli enti al raggiungimento di determinati risultati attraverso la verifica dell'efficacia, efficienza e economicità, non può, tuttavia, prescindere dal riscontro della conformità della stessa alle norme giuridiche.

In quest'ottica, il controllo esercitato dalla Sezione nei confronti dell'azione degli enti che insistono sul territorio ha riguardato un campione di provvedimenti di conferimento di incarichi esterni di cui al sopracitato art. 1, comma 173, l. n. 266/2005, in ottemperanza alla delibera n. 357/2018 di programmazione dell'attività per l'anno 2018, richiamata in premessa, ove veniva precisato, tra l'altro, anche l'arco temporale di delimitazione dell'analisi del campione stesso.

La citata delibera n. 357/2018, infatti, espressamente prevedeva *“un'attività di indagine campionaria sugli atti di incarico pervenuti alla Sezione regionale di controllo per il Veneto, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della L. n. 266/2005, nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2018”*.

Questa Sezione, pertanto, ha limitato la propria analisi agli incarichi di collaborazione coordinata continuativa: si tratta di categoria in via di esaurimento, a seguito del recente mutato quadro normativo, in base al quale gli affidamenti delle collaborazioni



Comune di Venezia
Data: 27/05/2019, PG/2019/0266810

coordinate e continuative sono preclusi a decorrere dal 01/07/2019, come di seguito si andrà ad esporre nel dettaglio.

In proposito il Collegio ritiene opportuno sintetizzare il complesso quadro legislativo di riferimento, risultato di una stratificazione normativa succedutasi negli anni, citando altresì i correlativi approdi giurisprudenziali.

Va intanto precisato che la *ratio legis* degli interventi normativi, sia di tipo finanziario sia di tipo ordinamentale, è stata sempre espressione della volontà del legislatore di ridurre/eliminare la stipula di contratti aventi ad oggetto rapporti di lavoro autonomo: spesso infatti i medesimi sono stati utilizzati dalle pubbliche amministrazioni in modo non corretto, ovvero ne è stato fatto uso al fine di soddisfare fabbisogni permanenti o ancora sono stati usati per lo svolgimento di attività non altamente qualificate.

Il tema generale degli incarichi individuali di lavoro autonomo ed in particolare degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.) è considerato argomento di stretta attualità oltre che nel settore privato, anche nel settore della pubblica amministrazione.

Negli ultimi anni, tramite le leggi di stabilità, il legislatore ha, infatti, fissato limitazioni al ricorso alle collaborazioni esterne, introducendo, a tal fine, vincolanti tetti di spesa e stabilendo molteplici requisiti di legittimità: tutto ciò allo scopo di evitare la stipulazione di contratti per prestazioni non qualificate in violazione od elusione della normativa sui rapporti di lavoro subordinato, ovvero in violazione dei limiti prestabiliti, al fine ultimo di evitare la commistione delle due tipologie di lavoro distinte e non sovrapponibili, autonomo da un lato e subordinato dall'altro.

Sin dall'anno 2005, al fine di orientare l'interpretazione uniforme delle norme vigenti, la Corte dei Conti ha emanato documenti programmatici, definendoli propriamente *Linee di indirizzo e criteri interpretativi (...)* resisi necessari quale conseguenza della incessante evoluzione normativa di settore.

In particolare, il riferimento è alle linee guida delle Sezioni Riunite in sede di controllo approvate con deliberazione n. 6/2005, alle linee guida della Sezione delle Autonomie approvate con deliberazione n. 4/AUT/2006 e alla successiva deliberazione n. 6/AUT/2008.

In considerazione di quanto disposto dall'art. 1 comma 9 secondo capoverso (periodo successivamente soppresso dall'art. 7, comma 6, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sostituito dall'art. 46, comma 1, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, poi modificato dalla relativa legge di conversione) e dall'art. 1 commi 11 e 42 della L. 311/2004, con deliberazione n. 6/2005, le SSRR provvedevano a definire il contenuto delle categorie di incarichi affidati a soggetti esterni alla PA, individuati dalle citate norme, ovvero, incarichi di studio, di ricerca e di consulenza.

Nello specifico, gli incarichi di studio *“possono essere individuati con riferimento ai parametri indicati dal D. P. R. n. 338/1994 (...). Requisito essenziale, per il corretto svolgimento di questo tipo d'incarichi, è la consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte.”*



Gli incarichi di ricerca, invece, presuppongono la preventiva definizione di un programma da parte dell'amministrazione ed infine le consulenze concernono le richieste di pareri ad esperti in un determinato settore.

Le SSRR della Corte precisavano, inoltre, che il contenuto degli incarichi, cui facevano riferimento i commi 11 e 42, coincideva con il contratto di prestazione d'opera intellettuale, regolato dagli articoli 2229 – 2238 del codice civile.

Dette definizioni risultano ancora attuali per l'interpretazione delle norme, ad oggi, non abrogate, che utilizzano tale terminologia di riferimento, soprattutto in relazione ai diversi limiti di spesa previsti dal legislatore.

La Corte sottolineava, inoltre, l'estraneità dalle sopra esposte definizioni (in riferimento ai commi 11 e 42) dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in quanto *“rappresentano una posizione intermedia fra il lavoro autonomo proprio dell'incarico professionale e il lavoro subordinato (art. 409 n. 3 del codice di procedura civile; art. 61 d.lgs. 276/2003)*, precisando, tuttavia, che nel caso in cui - per lo specifico contenuto- l'atto di affidamento di una collaborazione coordinata e continuativa rientri nella categoria degli incarichi di studio, ricerca o consulenza, il medesimo sarà soggetto al limite di spesa secondo le relative norme.

Successivamente, con deliberazione 4/AUT/2006, la Sezione Autonomie determinava il corretto ambito applicativo del sopracitato articolo 1 comma 173 della L. 266/2005, ritenendo, tra l'altro, abrogati implicitamente per incompatibilità con le nuove norme, l'art. 1, commi 11 e 42 della L. n. 311/2004, i quali stabilivano l'obbligo di trasmissione di determinati atti alla Corte dei conti. Secondo tali linee di indirizzo, l'obbligo di trasmissione riguardava anche Regioni ed enti locali giacché il rinvio ai commi 9, 10, 56, 57 si riteneva identificasse solamente il tipo di atti e non i soggetti obbligati, mentre il valore precettivo dei commi 12 e 64 escludeva solo i tetti e i limiti di spesa ivi previsti.

L'obbligo si riteneva esteso anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, poiché il comma 173 non confermava l'esenzione prevista dal comma 42 della legge n. 311/2004.

Da ultimo, con deliberazione della Sezione Autonomie n. 6/AUT/2008, la Corte ha posto la sua attenzione alle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2008, ovvero, la Legge n. 244/2007 ed, in particolar modo, all'art. 3 commi 54-57 concernenti i regolamenti degli enti locali per l'affidamento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza. Tutte le tipologie sopra specificate, comprese le collaborazioni, pertanto rientravano nella categoria generale degli *“incarichi esterni”* o delle *“collaborazioni esterne”*, come del resto indicato all'art. 110 comma 6 del D.lgs. n. 267/2000.

In particolare, i commi 55 e 56, che nella loro formulazione originaria distinguevano incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, oggi si riferiscono genericamente a contratti di collaborazione autonoma.

I citati commi espressamente prevedono che *“55. Gli enti locali possono stipulare contratti 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'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". 56. Con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità 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".

Quanto, nello specifico, alla categoria delle cd. co.co.co. (per la quale il legislatore non aveva mai apprestato una disciplina organica) essa è stata definita dalla dottrina e dalla giurisprudenza quale rapporto di lavoro parasubordinato, ovvero ibrido, in quanto rientrante nella categoria di lavoro di tipo autonomo, ma per alcuni aspetti assimilabile anche ai rapporti di lavoro di tipo subordinato.

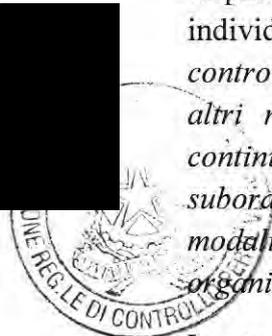
Per la definizione delle collaborazioni coordinate e continuative, si deve fare riferimento principalmente all'art. 409 n. 3 c.p.c., all'art. 50 comma 1 lett. c) bis del DPR 917/1986 in materia fiscale, come aggiornato con d.lgs. n. 344/2003 e alla legge 350/2003.

In particolare, l'art. 409 n. 3 c.p.c., inserito al libro II, capo I relativo alle controversie individuali di lavoro prevede che *"Si osservano le disposizioni del presente capo nelle controversie relative a [...] 3) rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale ed altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato. La collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa."*

In considerazione della posizione di "sostanziale dipendenza" dei titolari dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, il legislatore ha equiparato gli stessi - per determinati aspetti - ai titolari dei rapporti di lavoro subordinato, nonostante l'assenza del vincolo di subordinazione (ad es. per la tutela pensionistica obbligatoria e complementare, tutela della maternità, assegno del nucleo familiare, malattia in caso di degenza ospedaliera, tutela contro gli infortuni sul lavoro, disciplina dei redditi di lavoro subordinato).

Il disfavore del legislatore nei confronti di questo istituto è culminato, per effetto dell'entrata in vigore della cd. Riforma Madia (d.lgs. 75/2017), nel divieto di stipulazione di contratti appartenenti a questa tipologia anche per la pubblica amministrazione.

La norma trae origine, infatti, dall'intento di armonizzare la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato, settore nel quale già a far data dal 1° gennaio 2016, in base all'art. 2 del D.lgs. 81/2015 (norma espressamente non applicabile alle pubbliche amministrazioni ex art. 2 comma 4 del citato decreto) era stata prevista *"(...) anche ai rapporti che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro"*, l'applicazione della disciplina del



rapporto di lavoro subordinato.

Per quanto concerne le pubbliche amministrazioni, il **testo previgente** del citato articolo, già prevedeva comunque che: *“Fino al completo riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle medesime. Dal 1° gennaio 2018 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di collaborazione di cui al comma 1”*.

Quanto ai limiti generali prescritti per l'affidamento di incarichi esterni, il riferimento normativo, è ancor oggi, l'art. 7 del Dlgs. 165/2001.

Il citato art. 7 - oggetto di numerosi interventi legislativi e da ultimo modificato con il recentissimo D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 - stabilisce i limiti alla possibilità di stipulare contratti di lavoro autonomo ed i requisiti affinché l'affidamento possa ritenersi legittimamente conferito da parte di un'amministrazione pubblica, anche relativamente ai contratti di collaborazione.

A tal proposito, si precisa che l'efficacia del divieto di cui al comma 5 bis dello stesso art. 7, di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, avrà efficacia a decorrere dal 01/07/2019, ferma restando l'osservanza dei presupposti previsti al medesimo articolo.

A conferma di ciò, si osserva che nella precedente formulazione dell'art. 7 comma 6, il legislatore aveva stabilito che *“le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa”* prevedendone perciò i medesimi presupposti di affidamento; entrambe le fattispecie erano, infatti, riconducibili ad una forma di rapporto di lavoro autonomo ex artt. 2222 c.c. e ss.. Un'ulteriore conferma della comunanza dei presupposti si desumeva, altresì, dalle leggi finanziarie annuali, ove la distinzione tra le varie tipologie di incarichi appariva operante esclusivamente ai fini dell'individuazione dei relativi limiti di spesa.

Con la circolare n. 2/2008, il Dipartimento della Funzione Pubblica precisava, inoltre, che, a differenza della collaborazione occasionale, *“la collaborazione coordinata e continuativa (...) si caratterizza per la **continuazione** della prestazione e la **coordinazione con l'organizzazione** ed i fini del committente, dove, pertanto, quest'ultimo conserva non un potere di direzione, ma di verifica della rispondenza della prestazione ai propri obiettivi attraverso un potere di coordinamento spazio-temporale.”*

Il controllo dei provvedimenti di affidamento di incarichi di collaborazioni coordinate e continuative approvati dagli enti prima dell'efficacia del divieto sopra indicato dovranno, pertanto, essere valutati sulla scorta dei tre elementi distintivi: la coordinazione, la continuità e la prevalente personalità della prestazione.

In altri termini, il prestatore di lavoro non deve essere soggetto al potere direttivo e disciplinare del committente, pur dovendone soddisfare le esigenze per un interesse non



Comune di Venezia
Data: 27/05/2019, PG/2019/0266810

permanente, l'attività deve essere svolta in autonomia, prioritariamente e personalmente dal soggetto incaricato. Per questo ultimo aspetto, la giurisprudenza prevalente ritiene, infatti, che l'attività del prestatore debba essere qualitativamente prevalente rispetto agli altri fattori produttivi (es. utilizzo di una struttura materiale, prestazione di altri soggetti quali collaboratori, ecc....).

All'atto della stipulazione dei contratti di collaborazione, le amministrazioni pubbliche devono aver verificato, inoltre, il rispetto dei limiti posti dall'ordinamento ai contratti di lavoro autonomo, e ciò in ottemperanza al principio cardine vigente nel pubblico impiego **dell'autosufficienza organizzativa**, secondo cui le PPAA sono obbligate, in primo luogo, a svolgere i loro compiti e funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale (cd. personale di ruolo); il ricorso a consulenti esterni, infatti, è ammesso nelle limitate ipotesi previste dalla legge, stante il loro carattere eccezionale inerente a situazioni di assoluta mancanza di professionalità interne.

L'art. 36 del d.lgs. 165/2001 - come modificato dall'art. 17, comma 26, lett. a) D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella L. 3 agosto 2009, n. 102, dall'art. 4, comma 1, lett. a) e a-bis), D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125, e, successivamente, dall'art. 9, comma 1, lett. b), D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 - prevede, invero, che *“1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35.*

*2. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per **comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale** e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35. I contratti di lavoro subordinato a tempo determinato possono essere stipulati nel rispetto degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b), del presente decreto. I contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato sono disciplinati dagli articoli 30 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, fatta salva la disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali. Per prevenire fenomeni di precariato, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato. È consentita l'applicazione dell'articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ferma restando la salvaguardia della posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato.*

[...]

5-quater. I contratti di lavoro posti in essere in violazione del presente articolo sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato”.

Da ciò si trae conferma che le Amministrazioni pubbliche possono ricorrere ai rapporti di lavoro autonomo solo in via d'eccezione, e ciò non solo in linea con quanto previsto dall'art. 36 del D.lgs. 165/2001, ma altresì - ed *in primis* - nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost. che impongono alle PP.AA. di avvalersi per lo svolgimento delle proprie funzioni di personale alle proprie dipendenze, selezionato, di regola, tramite concorso pubblico.

La possibilità di avvalersi di lavoratori autonomi scelti su base fiduciaria ha carattere, dunque, residuale rispetto al personale in servizio. Nel caso in cui, infatti, l'esigenza di nuova forza lavoro risulti prevedibile, anche se di carattere transitorio, l'amministrazione è obbligata all'inserimento del predetto fabbisogno nella programmazione ordinaria.

Tanto premesso appare necessario analizzare nel dettaglio l'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001 nell'attuale formulazione (vigente dal 22/06/2017) che - come detto - costituisce la norma fondamentale in tema di affidamento di incarichi professionali esterni e definisce i principi non derogabili da disposizioni regolamentari.

Il citato articolo, ai commi 5-bis e seguenti, prevede che *“5-bis. E' fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.*

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;



c) *la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;*

d) *devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione.*

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. 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, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater.

6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

6-ter. I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6. "

Dal dettato normativo vigente si ricava espressamente che gli incarichi individuali possano essere conferiti esclusivamente ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria sulla scorta dei parametri di cui alle lett. a), b), c), d), per poter fronteggiare un'esigenza di carattere straordinario e ad alto contenuto di professionalità nel caso in cui la P.A. sia sprovvista al proprio interno di soggetti qualificati a soddisfarla.

In altri termini, tale esigenza deve rivestire un carattere non permanente e per la quale la PA conferente dovrà necessariamente predeterminare oggetto (in corrispondenza alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati) durata, e compenso; la collaborazione deve, inoltre, risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione stessa.

Quanto al sopracitato divieto di cui al comma 5 bis, si ribadisce che lo stesso avrà piena efficacia a decorrere dal 01/07/2019, ed è pertanto inapplicabile al campione oggetto di



questa analisi che riguarda i provvedimenti pervenuti nel periodo intercorrente tra il 01/01/2018 e il 30/09/2018. Detto divieto è stato, infatti, più volte posticipato, dapprima al 01/01/2018, successivamente al 01/01/2019, con l'art. 22 comma 8 L. 27 dicembre 2017, n. 75, così modificato dall'art. 1, comma 1148, lett. h), L. 27 dicembre 2017, n. 205, e da ultimo al 01/07/2019, con l'art. 1 comma 1131 lett. f) della Legge 145 del 30/12/2018 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021* che ha modificato il termine di cui al citato articolo 22 comma 8.

In merito ai singoli requisiti di cui sopra, dunque, si precisa quanto segue:

a) Quanto **all'impossibilità oggettiva della P.A. di utilizzare le proprie risorse umane**, deve sottolinearsi che queste non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili all'interno dell'amministrazione. Non integra i presupposti dell'art. 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti siano già impegnate a tempo pieno, l'incarico deve rispondere ad **esigenze di natura eccezionale e straordinaria**, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne, non già ad esigenze ordinarie e permanenti, seppur rese urgenti da mancata, errata o tardiva valutazione e/o programmazione dei fabbisogni di personale.

b) **La motivazione** deve risultare chiaramente dal provvedimento, con l'indicazione dell'esigenza da soddisfare e con l'esplicitazione delle risultanze dell'istruttoria, dalle quali emerga come la specifica esigenza non possa essere soddisfatta con il personale in servizio.

c) **La temporaneità** dell'incarico - prevista espressamente per legge - consegue necessariamente all'esigenza di carattere straordinario. Ragionando a contrario, si giungerebbe alla conclusione che l'esigenza non è di carattere straordinario e transitorio ma di carattere stabile; quest'ultimo caso dovrebbe, dunque, essere oggetto di programmazione ordinaria e di relativa assunzione di personale.

d) Un ulteriore requisito di legittimità è la **procedura comparativa** per la scelta del collaboratore; a tal proposito, si evidenzia che non è considerato legittimo nemmeno procedere all'affidamento diretto in caso di esiguità del compenso da erogare, in quanto la disciplina degli incarichi di cui all'art. 7 del D.lgs. 165/2001 non è assimilabile alle procedure previste dal codice degli appalti. La giurisprudenza contabile ha ritenuto che, in via eccezionale, si possa procedere ad affidamento diretto unicamente in caso di procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale.

In merito alla predeterminazione dei criteri oggettivi ai fini dell'avvio della procedura comparativa, la giurisprudenza contabile ha affermato che: “ (...) risulta principio generale quello per cui in presenza di procedure selettive condotte dalla PA, al fine preminente di evitare abusi o violazioni della par condicio e del principio di imparzialità, tutte le condizioni o criteri di scelta siano predeterminati dalla amministrazione ed in particolare siano resi noti i suddetti criteri al momento della pubblicazione degli avvisi, bandi o atti equipollenti costituenti *lex specialis* della procedura comparativa”. (cfr. tra le altre Corte dei conti sezione Piemonte,



Deliberazione n. 22/2015/SRCPIE/REG).

Quanto all'**oggetto** dell'incarico di collaborazione, si precisa che lo stesso dovrà avere ad oggetto un'attività specifica e non potrà essere di carattere generale e astratto; sono stati, infatti, ritenuti illegittimi gli incarichi cd. di "consulenza globale", ovvero, a carattere indeterminato.

L'attività, inoltre, non potrà essere prevalentemente manuale o esecutiva (a titolo esemplificativo manutenzione del verde pubblico o conduzione di scuolabus) **dovendo piuttosto trattarsi di attività che richiedono una professionalità elevata di tipo intellettuale, altamente qualificata e specializzata**, la quale non deve, inoltre, avere ad oggetto attività che rientrano nei compiti propri del personale con qualifica dirigenziale. Infine, il collaboratore non potrà mai agire in nome e per conto dell'amministrazione, a meno che non sia stato conferito potere di rappresentanza.

Quanto agli istituti di **proroga e rinnovo** deve sottolinearsi che, fermo restando la natura temporanea dell'incarico e la necessità di programmazione delle attività dell'amministrazione con riferimento ad aspetti o fasi della stessa, l'incarico non potrà ritenersi prorogabile se non nei limiti del completamento di un'attività avviata, in quanto la sua durata è predeterminata in relazione allo specifico aspetto o fase dell'attività da eseguire. È vietato il rinnovo, in quanto l'incarico dovrebbe fare riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di apposita procedura comparativa (in questo senso vedasi anche Circolare Dipartimento Funzione Pubblica 2/2008).

Considerato, inoltre, che il rapporto instaurato non è di tipo subordinato sarà necessario verificare che la PA non si riservi - tramite clausola contrattuale o *de facto* - la facoltà di esercitare il potere direttivo come quello che esercita nei confronti dei suoi dipendenti, in quanto non è titolare di alcun potere disciplinare nei confronti del collaboratore; potrà semmai definire criteri direttivi ed impartire istruzioni in relazione all'adempimento dell'obbligazione del collaboratore, allo scopo di rendere la prestazione utile e funzionale alle esigenze dell'ente.

Il collaboratore non potrà essere assoggettato ad uno specifico orario di servizio e alla relativa **rilevazione di presenza, di conseguenza non potrà esserne richiesta alcuna attestazione**. Non potranno essere concessi giorni di **ferie** (istituto tipizzato nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato), tutt'al più l'amministrazione dovrà concordare con il collaboratore la sospensione della prestazione per garantire il coordinamento con l'attività, gli obiettivi e l'organizzazione. Il collaboratore, del pari, non avrà diritto ad ottenere i **buoni pasto**, che come noto spettano al personale contrattualizzato dipendente, a fronte di un orario di lavoro articolato su cinque giorni lavorativi ed in assenza di un servizio mensa o altro servizio sostitutivo presso la sede lavorativa.

In sintesi, l'Amministrazione pubblica può procedere al conferimento di incarichi professionali all'esterno solo quando si riscontrino i seguenti presupposti di legittimità:

1) **straordinarietà e eccezionalità delle esigenze da soddisfare**: la PA può ricorrere alla facoltà che la legge eccezionalmente le riconosce, qualora si manifesti un'esigenza



straordinaria e impreveduta che non può essere soddisfatta con personale in servizio e può essere soddisfatta mediante un incarico di lavoro autonomo, in quanto esula dalle comuni conoscenze dell'ufficio e che le strutture di cui disponga l'ente siano assenti o insufficienti rispetto alle eccezionali esigenze da soddisfare.

Nello specifico, quanto al requisito della straordinarietà delle attività concernenti gli incarichi di consulenza, l'articolo 46, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 - che ha modificato il comma 6 dell'art. 7 del D.lgs. 165/2001 - prevede espressamente che: *"il ricorso a contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti"*. Trattasi, dunque, di un'espressa previsione sanzionatrice, che statuisce la responsabilità per danno erariale dei soggetti che abbiamo conferito un incarico avente ad oggetto attività ordinarie, ovvero, nel caso in cui i collaboratori esterni siano stati utilizzati alla stregua di lavoratori subordinati.

2) L'**oggetto** della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione stessa. La giurisprudenza contabile costante ritiene possibile ricorrere a contratti di collaborazione autonoma solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge. Sono stati considerati, infatti, illegittimi e suscettibili di determinare la responsabilità erariale a carico di chi li abbia disposti, gli incarichi il cui oggetto è generico e indeterminato, ovvero, privi di un sufficiente nesso funzionale che li colleghi alle finalità attribuite all'ente.

3) Accertata **impossibilità oggettiva** di poter utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno: la P.A. conferente deve aver verificato preliminarmente la mancanza di strutture e di apparati preordinati al soddisfacimento dell'esigenza manifestatasi, ovvero, pur in presenza di detta organizzazione, la carenza di personale, in relazione all'eccezionalità delle finalità sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo. In questo senso è esemplificativo quanto espresso dalla Corte dei Conti Sezione di controllo del Friuli, con deliberazione n. 180 del 23/12/2015, secondo la quale *"Sono perciò da considerare illegittimi tutti i provvedimenti che nel decidere il conferimento di un incarico non rechino un siffatto corredo motivazionale (come pure, ovviamente, quelli in cui quest'ultimo sia insufficiente, se incongruo o apparente), anche se precisazioni in proposito risultino aliunde da atti successivi o da atti precedenti o coevi che siccome non richiamati non valgano come motivazione per relationem. Giova precisare, per quanto ovvio, che la verifica della indisponibilità di risorse interne costituisce un antecedente logico necessario nel percorso valutativo che si conclude con la (motivata) decisione di affidare un incarico esterno. In altri termini, tale decisione suppone svolto compiutamente (e con sicuro e dimostrabile esito negativo) il previo accertamento che certi compiti o attività non possono essere utilmente svolti dalle strutture dell'ente. E detto accertamento è evidentemente cosa ben diversa da quella che, una volta che sia stato deciso di affidare un incarico (perché tra i dipendenti dell'ente non ve n'è alcuno che, in quanto dipendente, possieda una determinata professionalità), l'ente effettui per*



verificare se l'incarico possa essere conferito prima che a un esterno ad un dipendente ma al di fuori delle mansioni di servizio quali derivantigli dal profilo professionale di inquadramento". Ne deriva che in presenza di professionalità all'interno dell'amministrazione, al fine di procedere al conferimento di un incarico esterno, non potrà limitarsi a mere enunciazioni generali circa l'impossibilità di utilizzo delle risorse in servizio, ma è tenuta a dimostrare con una congrua ed esaustiva motivazione, anche con richiami di atti e determinazioni approvate dall'ente, l'effettiva impossibilità di utilizzo del personale dipendente.

4) La prestazione deve essere di **natura temporanea** (l'incarico deve essere a tempo determinato) e **altamente qualificata** (esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria); in altri termini è possibile ricorrere agli incarichi esterni esclusivamente per ottenere prestazioni altamente qualificate. La giurisprudenza ha precisato che la locuzione "particolare e comprovata specializzazione anche universitaria" deve essere interpretata nel senso di verifica del possesso di conoscenze specialistiche equiparabili a quelle che si acquisirebbero tramite un percorso formativo universitario. La specializzazione richiesta deve essere comprovata, e dunque deve essere oggetto di accertamento in concreto tramite l'esame di documentati curricula. Si evidenzia, tuttavia, che il mero possesso formale di titoli non sempre è necessario e sufficiente a comprovare l'acquisizione delle richieste capacità professionali.

È possibile, inoltre, prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla legge. Non è ammesso il rinnovo e l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico.

5) Preventiva **predeterminazione di durata, oggetto e compenso** della collaborazione. Quanto specificatamente in relazione all'elemento "compenso", si precisa che detto elemento non può essere demandato ad un successivo provvedimento, posto che altrimenti ciò determinerebbe un'assoluta incertezza sulla spesa. È considerato illegittimo, infatti, un incarico in cui sia carente il dato circa il compenso con un rinvio in bianco ad un futuro atto di liquidazione.

Inoltre, nei contratti non si deve più indicare il luogo di svolgimento della prestazione, perché sarebbe troppo evidente l'imperio del committente nel disporre il modo col quale svolgere la prestazione.

6) Per finalità di maggiore trasparenza, la PA deve procedere con un avviso pubblico obbligandosi a valutare, semmai, anche solo esclusivamente i curricula pervenuti.

7) Selezionato il contraente, il conferimento dell'incarico dovrà avvenire con forma scritta e dovrà contenere i seguenti elementi:

- adeguata motivazione in relazione alla descrizione dell'esigenza transitoria e imprevista da soddisfare, avuto riguardo all'obiettivo che l'ente intende perseguire nell'ambito della propria discrezionalità, descrizione delle caratteristiche professionali richieste per soddisfare quell'esigenza, assenza nella struttura di personale in possesso di quelle determinate caratteristiche, sussistenza nella persona



esterna (individuata dai criteri manifestati dall'ente) delle caratteristiche richieste e risultanti dal curriculum;

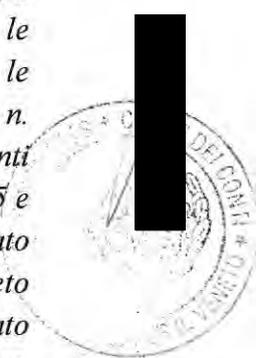
– caratteristiche dell'incarico in relazione alla durata, definizione puntuale dell'oggetto della prestazione, compenso.

Si evidenzia che in base all'articolo 7, comma 6 del D.Lgs. 165/2001, gli incarichi sono di tipo "individuale", escludendosi dall'ambito di applicazione, pertanto, gli incarichi a persone giuridiche, associazioni, comitati o fondazioni.

L'art. 7 (attuale versione) non prevede, come detto, le prestazioni di natura occasionale: esse tuttavia vengono reintrodotte, per particolari ipotesi, dall'articolo 54-bis del d.l. 50/2017, convertito in legge 96/2017.

Altro tema fondamentale è rappresentato dai **limiti di spesa** a cui sono sottoposti gli incarichi esterni.

Nello specifico, relativamente ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, il comma 28 dell'art. 9 del D.L. 78/2010 prevede, che *"A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con **contratti di collaborazione coordinata e continuativa**, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste*



dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009".

Per completezza, a seguito di quanto già sopra esposto in relazione al contenuto delle singole collaborazioni coordinate e continuative, che potrebbe farle rientrare anche nelle fattispecie degli incarichi di studio, ricerca o consulenza, si ritiene opportuno evidenziare i relativi limiti di spesa.

La legge 23/12/2005, n. 266 all'art. 1 comma 9 già prevedeva espressamente che "Fermo quanto stabilito dall' articolo 1, comma 11, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 30 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004. Nel limite di spesa stabilito ai sensi del primo periodo deve rientrare anche la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti".

Le norme di riferimento sono oggi contenute nel decreto legge n. 78/2010 (convertito

con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122), nella legge n. 296/2006, nel decreto legge n. 112/2008 (convertito con modificazioni dalla legge 133/2008, nel decreto legge n. 95/2012 (convertito con modificazioni dalla legge 135/2012), nel decreto legge n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), nella legge n. 228/2012 e nella legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

L'art. 6 comma 7 del D.L. 78/2010 prevede che 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 studi e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non possa essere superiore al 20 per cento di quella **sostenuta** nell'anno 2009 (la giurisprudenza contabile ritiene che per spesa sostenuta si debba intendere la spesa **effettivamente impegnata** nell'anno di riferimento.) L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al citato comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le predette disposizioni non si applicano solamente alle attività sanitarie connesse al reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Le disposizioni dell'articolo 6 riguardanti puntuali indicazioni di tagli o riduzioni di spesa non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del SSN per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Una deroga a quanto disposto dal sopra citato art. 6 comma 7 è prevista dall'art. 21-bis comma 1, lett. a) del DL 50/2017 (convertito con modificazioni dalla L. 96/2017) il quale statuisce che, **per l'anno 2017**, non si applichino le limitazioni e i vincoli di cui all'articolo 6 commi 7 e 8, per l'anno 2017, in favore dei comuni e delle loro forme associative che hanno approvato il rendiconto 2016 entro il 30 aprile 2017 e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. A decorrere dall'esercizio 2018, invece, le disposizioni del comma 1 del citato articolo 21 bis, si applicano esclusivamente ai comuni e alle loro forme associative che hanno approvato il bilancio preventivo dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che hanno rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Il limite del 20%, inoltre, non è applicabile nel caso in cui la relativa copertura finanziaria sia assicurata mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati finalizzati alla realizzazione di studi o consulenze. Sottoponendo al predetto tetto di spesa per studi e consulenze anche gli incarichi finanziati da soggetti "esterni", il limite così posto perderebbe la propria funzione di conseguire risparmi sul bilancio dell'ente, ma risulterebbe diretto a ridurre *tout court* le spese connesse alle suddette prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio (Corte dei Conti SSRR controllo 7/2011).



A tal proposito, le SSRR si esprimono chiaramente affermando che “ (...) atteso che le suddette spese, ove inserite in un proficuo quadro programmatico, possano incrementare le competenze e le conoscenze dell'ente locale, non v'è ragione di includere nel computo delle spese per studi e consulenze quanto finanziato con le risorse dianzi indicate. Pertanto le spese per studi e consulenze alimentate con risorse provenienti da enti pubblici o privati estranei all'ente affidatario, non devono computarsi nell'ambito dei tetti di cui all'art. 6, comma 7 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge con la legge n. 122 del 2010.”

Si evidenzia, inoltre, che l'articolo 1, ai commi 5 e ss. del decreto legge n. 101/2013, conv. nella legge n. 125/2013, prevede che: “ 5. La spesa annua per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle autorità indipendenti e dalla Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB), escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati, nonché gli istituti culturali e gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014 così come determinato dall'applicazione della disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Si applicano le deroghe previste dall'articolo 6, comma 7, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

5-bis. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 5 trasmettono, entro il 31 dicembre 2013, i dati inerenti alla spesa disaggregata sostenuta per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, nonché per gli incarichi e i contratti a tempo determinato.

5-ter. La mancata trasmissione nei termini indicati dal comma 5-bis comporta l'applicazione della sanzione di cui al comma 7 al responsabile del procedimento.

5-quater. Entro il 31 marzo di ogni anno, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione presenta alle Camere una relazione contenente i dati di cui al comma 5-bis.

6. Presso le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel bilancio di previsione o strumento contabile equipollente sono previsti specifici capitoli di bilancio in coerenza con la struttura di bilancio adottata, per il conferimento di incarichi di studio e consulenza, fatti eventualmente salvi i capitoli istituiti per incarichi previsti da disposizioni di legge o regolamentari da articolarsi coerentemente con il piano dei conti integrato di cui al titolo II del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.

7. Gli atti adottati in violazione delle disposizioni di cui al comma 5 e i relativi contratti sono nulli. L'affidamento di incarichi in violazione delle disposizioni di cui al medesimo comma costituisce illecito disciplinare ed è, altresì, punito con una sanzione



Comune di Venezia
Data: 27/05/2019, PG/2019/0266810

amministrativa pecuniaria, a carico del responsabile della violazione, da mille a cinquemila euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, salva l'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale. [...]"

Quanto all'aspetto dei **limiti al trattamento annuo onnicomprensivo**, si deve fare riferimento all'art. 23 ter comma 1 del D.L. 201/2011 (inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214 e per la cui applicabilità vedasi altresì vedi l'art. 1, commi 471 e 472, L. 27 dicembre 2013, n. 147) che impone un limite al trattamento economico annuo onnicomprensivo per chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di Cassazione.

In seguito, con DPCM 23 marzo 2012 è stato definito il livello remunerativo massimo onnicomprensivo annuo degli emolumenti, prevedendo che, ai fini del raggiungimento del limite, rilevano gli emolumenti percepiti nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato o autonomo e pertanto gli stipendi e le altre voci di trattamento fondamentale, le indennità e le voci accessorie, nonché le eventuali remunerazioni per consulenze, collaborazioni o incarichi aggiuntivi conferiti da amministrazioni pubbliche, anche diverse da quelle di appartenenza (si veda anche, l'art. 1, comma 489, L. 27 dicembre 2013, n. 147).

Quanto al divieto di conferimento incarichi retribuiti si deve fare riferimento a quanto stabilito dal D.L. 95/2012 recante *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"*.

L'art. 5 comma 9 del citato D.L. 95/2012 - come modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135 e dall'art. 6, comma 1, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 e successivamente dall'art. 17, comma 3, L. 7 agosto 2015, n. 124 - ha previsto che *"È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza."*

[...] Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. [...] Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia".

La ratio della norma è quella di impedire che le pubbliche amministrazioni continuino ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza, o comunque, che attribuiscono rilevanti responsabilità nelle amministrazioni medesime, eludendo nella sostanza la



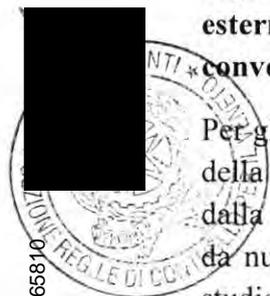
legge.

Ulteriori adempimenti sono previsti all'art. 53 comma 14 del Dlgs. 165/2001, il quale prevede che *“Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica, tempestivamente e comunque nei termini previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i dati di cui agli articoli 15 e 18 del medesimo decreto legislativo n. 33 del 2013, relativi a tutti gli incarichi conferiti o autorizzati a qualsiasi titolo. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Le informazioni relative a consulenze e incarichi comunicate dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, nonché le informazioni pubblicate dalle stesse nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica ai sensi del presente articolo, sono trasmesse e pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.”*

Disposizioni specifiche sono, altresì, previste esclusivamente per gli **enti locali**. In particolare, l'art. 110 comma 6 del D.Lgs. n. 267/2000 appone un altro limite al conferimento di incarichi esterni, stabilendo l'**obbligatorietà dell'approvazione di un regolamento che stabilisca a monte la possibilità di ricorrere a collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità “per obiettivi determinati e con convenzioni a termine”**.

Per gli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti, inoltre, l'art. 1 comma 42 della legge 311/2004 (che la Sez. AUT 4/2006 aveva ritenuto implicitamente abrogata dalla legge finanziaria 2006, la cui vigenza è stata, tuttavia, successivamente riaffermata da numerose sezioni regionali di controllo) prevede che l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze dovesse essere **adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi**, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. In ogni caso, l'atto di affidamento di incarichi e consulenze deve essere **corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti**. L'affidamento di incarichi avvenuto in difformità a quanto disposto al comma 42 costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Dalla lettura della norma, la dottrina desume un **onere di allegazione** documentale relativo all'atto di affidamento.

Si deve pervenire, dunque, ad un giudizio di illegittimità non solo dei provvedimenti emessi in assenza di parere dell'organo di revisione ma anche dei provvedimenti per i quali il parere sia stato emesso in data successiva a quella di adozione del provvedimento cui si riferisce e si debba quindi considerare ad ogni effetto come mai emesso.



Devono ritenersi illegittimi, altresì, i provvedimenti di affidamento di incarichi esterni i quali si pongano in contrasto con il parere negativo dell'organo di revisione, nel caso in cui il provvedimento non motivi le ragioni che inducono a discostarsi dal parere stesso. Va precisato che il parere deve essere, di norma, emesso sul provvedimento di affidamento, ma può essere anche emesso con atti presupposti e prodromici.

L'art. 3 comma 55 della L. 244/2007, come accennato in precedenza, prevede che gli enti locali possano stipulare contratti 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 Dlgs 267/2000. In base al successivo comma 56, gli enti locali devono fissare con il regolamento di cui all'articolo 89 del D.lgs. 267/2000, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari 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.** Le citate disposizioni regolamentari sono trasmesse, per estratto, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione (art. 3 comma 57 della L. 244/2007).

Deve essere menzionato, inoltre, l'art. 2 comma 3 del D.P.R. 16/04/2013, n. 62 recante il *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* il quale prevede che *“Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice.”*

Da ultimo è necessario richiamare le disposizioni sugli adempimenti relativi **alla pubblicità degli incarichi esterni (sia collaborazioni sia consulenze).**

La normativa di riferimento è, attualmente, il D.Lgs. n. 33/2013 recante il *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

In particolare, l'art. 15, prevede l'obbligatorietà della pubblicazione di una serie di dati concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza, entro il termine di tre mesi dal conferimento dell'incarico stesso e per i tre anni successivi.

La norma espressamente statuisce che *“1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n. 127, le pubbliche amministrazioni pubblicano e*



aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza:

a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;

b) il curriculum vitae;

c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;

d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.

L'art. 53 del citato D.Lgs. n. 33/2013, inoltre, ha abrogato le precedenti disposizioni in tema di pubblicazione e trasparenza; nello specifico è stata prevista l'abrogazione dell'art. 1 comma 127 della legge 662/1996 (inerente le collaborazioni esterne e le consulenze), dell'art. 3 comma 18 della legge 244/2007 (inerente i contratti di consulenza), dell'art. 11 comma 8 lett. i) del d.lgs. 150/2009 (inerente gli incarichi retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati) e dell'art. 18 del D.L. n. 83/2012 "Amministrazione trasparente".

Si evidenzia che la pubblicazione di cui al comma 2 dell'art. 15 del citato decreto (nonché la comunicazione dei dati alla P.C.M. Dipartimento Funzione Pubblica ex art. 53 comma 14 d.lgs. n. 165/2001) è condizione di efficacia dell'atto e per la liquidazione dei compensi pattuiti; il pagamento del corrispettivo in mancanza di pubblicazione comporta per il dirigente che l'ha disposto responsabilità disciplinare e una sanzione pari alla somma corrisposta (fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 30 d.lgs. n. 104/2010).

Tutto ciò premesso, si riportano di seguito le criticità dei singoli atti esaminati.

1) COMUNE DI SAN GIOVANNI LUPATOTO

Con riferimento alla determinazione n. 977/2017 del Dirigente dell'Ufficio Personale del Comune di San Giovanni Lupatoto, trasmessa dall'Amministrazione comunale con nota prot. n. 38960 del 06/09/2018 (acquisita a prot. della Cdc n. 7815/2018), si rileva quanto di seguito riportato.

Trattasi di provvedimento con il quale l'amministrazione comunale ha conferito un incarico di collaborazione coordinata e continuativa per un addetto stampa.

Il principale parametro normativo di riferimento per l'analisi del citato provvedimento è l'articolo 7 del D.lgs. n. 165/2001. Come esposto nelle premesse, tuttavia, l'efficacia del divieto espressamente previsto al comma 5-bis del citato articolo 7 (comma originariamente introdotto dall'art. 5 del D.lgs. 75/2017) di procedere alla stipula di contratti di collaborazione che si concretizzano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, non trova applicazione nel caso di specie, in quanto detto incarico è stato conferito con provvedimento del 29/12/2017. L'efficacia della citata norma e del relativo divieto, infatti, è stata più volte posticipata, dapprima al 01/01/2018 e da ultimo al 01/07/2019, con l'art. 22 comma 8 L. 27 dicembre 2017, n. 75, come modificato dall'art. 1, comma 1131, lett. f), L. 30 dicembre 2018, n. 145.

A tal proposito, si richiama la pronuncia della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/30/2015/PREV, con la quale, peraltro, la Corte dei Conti aveva già affermato, per analogia previsione, che il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione con personale esterno previsto dall'articolo 2, comma 4, d.lgs. 81/2015 si applicava soltanto ai contratti sottoscritti a partire dal 1° gennaio 2017, non anche ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, dispiegavano i propri effetti nel periodo successivo alla predetta data.

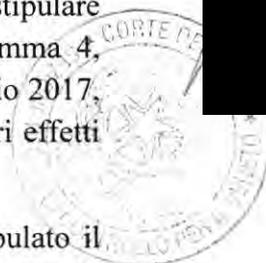
Ne consegue che il Comune di San Giovanni Lupatoto ha legittimamente stipulato il contratto di collaborazione coordinata e continuativa, in quanto il provvedimento in oggetto è stato approvato in data antecedente all'efficacia del divieto normativamente previsto (01/07/2019), nonostante lo stesso protrarrà i propri effetti per i 24 mesi successivi, ovvero, anche nel periodo di effettiva efficacia del divieto normativamente previsto.

Passando in rassegna gli altri presupposti di legittimità si evidenzia quanto segue.

In relazione all'oggetto dell'incarico, e alle specifiche attività affidate all'addetto dell'ufficio stampa, oltre ai requisiti di legittimità di cui al citato art. 7 comma 6 del D.lgs. n. 165/2001, questa Sezione fa riferimento anche agli ulteriori requisiti previsti dalla Legge n. 150 del 07/06/2000 concernente la *"Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"*.

Detta legge disciplina distintamente le attività di comunicazione da quelle di informazione delle Pubbliche Amministrazioni, individuando gli Uffici deputati allo svolgimento delle relative funzioni e il personale preposto anche esterno.

In particolare, l'art. 9 concernente gli uffici stampa prescrive che *"1. Le amministrazioni*



pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 [ndr: oggi D.Lgs. 165/2001 che ha interamente abrogato e sostituito la precedente disciplina in materia di pubblico impiego], possono dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa.

2. Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'articolo 5, utilizzato con le modalità di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 [leggasi D.Lgs. 165/2001], e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità.

3. L'ufficio stampa è diretto da un coordinatore, che assume la qualifica di capo ufficio stampa, il quale, sulla base delle direttive impartite dall'organo di vertice dell'amministrazione, cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione.

4. I coordinatori e i componenti dell'ufficio stampa non possono esercitare, per tutta la durata dei relativi incarichi, attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Eventuali deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva di cui al comma 5.

5. Negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

L'art. 4, comma 1, della citata Legge demanda, inoltre, alle PP.AA. l'individuazione, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche”, del personale da adibire alle attività di informazione e comunicazione, nonché, la programmazione della formazione, secondo modelli formativi individuati da apposito regolamento.

A seguito dell'entrata in vigore della legge sopra riportata è stato emanato il D.P.R. 21/09/2001, n. 422, “Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi” che ha stabilito i titoli per l'accesso del personale da utilizzare presso le PP.AA. per le attività di informazione e comunicazione ed ha disciplinato gli interventi formativi e di aggiornamento.

Nello specifico, l'art. 3 inerente i “Requisiti per lo svolgimento delle attività di informazione” prevede che “1. L'esercizio delle attività di informazione nell'ambito degli uffici stampa di cui all'articolo 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150, è subordinato, oltre al possesso dei titoli culturali previsti dai vigenti ordinamenti e disposizioni contrattuali in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, al possesso del requisito della iscrizione negli elenchi dei professionisti e dei pubblicisti dell'albo nazionale dei giornalisti di cui all'articolo 26 della legge 3 febbraio 1963, n.

69, per il personale che svolge funzioni di capo ufficio stampa, ad eccezione del personale di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni.

2. Il requisito dell'iscrizione all'albo nazionale dei giornalisti è altresì richiesto per il personale che, se l'organizzazione degli uffici lo prevede, coadiuva il capo ufficio stampa nell'esercizio delle funzioni istituzionali, anche nell'intrattenere rapporti diretti con la stampa e, in generale, con i media, ad eccezione del personale di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni.

3. Nessun requisito professionale specifico è richiesto per il personale addetto all'ufficio con mansioni non rientranti nelle previsioni di cui ai precedenti commi 1 e 2.

4. Le amministrazioni che hanno istituito un ufficio stampa provvedono, nell'ambito della potestà organizzativa prevista dal proprio ordinamento, ad adottare gli atti di organizzazione dell'ufficio in conformità alle disposizioni di cui ai precedenti commi."

Tanto doverosamente premesso in merito alla normativa applicabile, si rileva che dall'analisi della determinazione n. 977/2017 appare evidente l'assenza della descrizione delle attività da svolgere da parte del collaboratore (addetto stampa), carenza, comunque, colmata all'art. 2 dello schema contrattuale, allegato quale parte integrante e sostanziale del provvedimento.

Al citato art. 2 punto 2) si evidenzia, tuttavia, una sorta di commistione tra le attività propriamente afferenti al ruolo di addetto stampa e quelle invece caratterizzanti la figura di portavoce, in quanto tra le varie attività comprese nell'incarico vi è "la tenuta dei rapporti con la stampa per l'informazione relativa all'attività e alle decisioni degli organi di governo dell'Ente, con realizzazione puntuale di comunicati per le principali testate giornalistiche che operano nel territorio stesso".

Tale ultima attività appare maggiormente assimilabile a quanto previsto all'art. 7 della legge 150/2000 nella parte in cui prevede che al portavoce siano affidati "compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione (...)". A tal proposito, si rammenta che secondo la richiamata norma, il portavoce (soggetto anche esterno alla PA), incaricato dall'organo di vertice dell'amministrazione non può, per tutta la durata del relativo incarico, esercitare attività nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Al portavoce è attribuita un'indennità determinata dall'organo di vertice nei limiti delle risorse disponibili appositamente iscritte in bilancio da ciascuna amministrazione per le medesime finalità.

Il provvedimento oggi all'esame richiama sia il decreto n. 388 del 30/11/2017, con il quale è stata indetta una selezione pubblica sia il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 107 del 16/04/2008, anche se non ne viene attestata espressamente l'osservanza.

Questa Sezione ritiene, inoltre, che essendo l'informazione di cui alla Legge n. 150/2000 inerente ai rapporti con i mezzi di comunicazione di massa (stampa, audiovisivi e strumenti telematici) il Comune di San Giovanni Lupatoto (non di grandi dimensioni) avrebbe dovuto motivare con maggiore rigore la necessità di ricorrere ad un



incarico esterno (art. 7 TUPI) mettendo in luce, anche all'interno del provvedimento di affidamento n. 977/2017, l'esigenza di un costante rapporto con i *mass media* (in questo senso v.si anche Cdc Sezione di controllo Lombardia 509/2012/IADC).

Il provvedimento non fa alcun riferimento ai parametri/limitazioni di spesa applicabili e rispettati nel caso di specie. In mancanza dell'indicazione del parametro normativo non è infatti possibile controllarne l'avvenuta osservanza (per quanto riguarda i limiti di spesa vedasi Cdc sezione controllo del Veneto n. 337/2017, parere emesso proprio a seguito di richiesta del comune in questione).

È assente, inoltre, non solo l'allegazione del parere positivo da parte dell'organo di revisione contabile, ma anche un seppur minimo riferimento all'avvenuto rilascio del parere stesso; trattasi peraltro di requisito di legittimità, la cui assenza configura di per sé un illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Si rileva all'interno del provvedimento il riferimento all'art. 23 del D.lgs. n. 33/2013 non conferente, tuttavia, alla fattispecie in oggetto, per la quale si deve fare riferimento, invece, all'obbligo di pubblicità previsto all'art 15 D.lgs. n. 33/2013, che costituisce un adempimento obbligatorio, condizione di efficacia dell'atto e per la liquidazione dei conseguenti compensi, e alla violazione del quale sono collegate rilevanti sanzioni a carico dei responsabili.

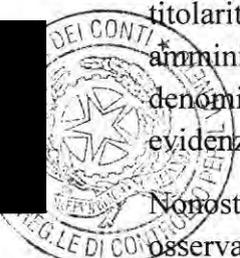
Il citato articolo 15, infatti, elenca una serie di informazioni che devono essere oggetto di pubblicazione e relativo aggiornamento tra cui gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il curriculum vitae, i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Nonostante tale mancanza, questa Corte ha riscontrato comunque la sostanziale osservanza della norma, in quanto sono stati pubblicati nel sito istituzionale del Comune di San Giovanni Lupatoto i dati relativi all'incarico conferito.

Si rileva all'art. 4 dello schema di contratto allegato al provvedimento, che il compenso viene liquidato al collaboratore in rate mensili; detta modalità sebbene non vietata per legge, viene ritenuta dal Collegio inopportuna: essa infatti potrebbe essere valutata - in presenza di altri elementi sintomatici - significativa in termini di giudizio di elusione della norma, celando un rapporto di lavoro di tipo subordinato.

Quanto alla previsione di cui all'art. 9 del citato schema di contratto concernente le "*controversie e foro competente*", si evidenzia la commistione con la normativa sugli appalti, in quanto viene fatto riferimento all'istituto dell'accordo bonario previsto e prescritto agli artt. 205 e ss. del D.Lgs. 50/2016 per la risoluzione delle controversie relative per appalti di lavori servizi e forniture.

Risultano osservati gli altri requisiti di legittimità, ovvero, personalità della prestazione, natura temporanea, determinatezza dell'importo.



2) REGIONE DEL VENETO

Con riferimento all'esame dei provvedimenti trasmessi dalla Regione del Veneto con prot. n. 15484/2018 (acquisito a prot. n. 176/2018), la Sezione ha analizzato, in particolare, i seguenti Decreti:

- Direzione Commissioni Valutazioni n. 31 del 08/11/2017 (DGR n. 2060 del 13/12/2016);
- Direzione Ambiente n. 225 del 08/11/2017 (DGR 2060 del 13/12/2016);
- Direzione Difesa del Suolo n. 397 del 09/11/2017 (DGR n. 2060 del 13/12/2016);
- Direzione Lavoro n. 770 del 29/11/2017 (DGR n. 824 del 06/06/2017).

Quanto alle criticità rilevate nei sopraelencati decreti nn. 31/2017, 225/2017, 397/2017, si evidenzia quanto segue.

Prescindendo dal divieto di cui al comma 5 bis, dell'art. 7, d.lgs. 165/2001, introdotto dal d.l.gs. n. 75/2017, per le motivazioni in premessa esposte e alle quali si rinvia, quanto al decreto n. 31/2017, si evidenziano delle criticità in merito alla previsione delle "estensioni contrattuali", correlate alla prevista corresponsione di un importo aggiuntivo, in quanto contrastante con il dettato normativo di cui all'art. 7 comma 6 lett. c) D.Lgs. 165/2001 secondo cui *"la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico"*.

I provvedimenti danno atto che ai sensi dell'art. 56 comma 6 del D.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. il programma dei pagamenti è compatibile con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, ma non fa alcun riferimento ai parametri/limitazioni di spesa applicabili e osservati nel caso di specie. In mancanza dell'indicazione del parametro normativo non è stato possibile controllarne il rispetto.

Il sito internet istituzionale non risulta aggiornato con l'estensione contrattuale al 31/12/2017.

Dei provvedimenti sopra elencati, non sono stati trasmessi né i contratti originariamente sottoscritti, né successivi addendum.

Quanto al decreto n. 770/2017 si rileva il mancato invio dello schema di contratto di collaborazione coordinata e continuativa; inoltre si evidenzia la criticità della liquidazione del compenso in rate mensili posticipate, per i motivi già espressi in premessa e ai quali si rinvia.

Sempre con riferimento alla Regione del Veneto, sono stati analizzati i provvedimenti relativi agli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa trasmessi con nota prot. 113711/2018 (acquisita a prot. Cdc. n. 2367/2018). Nello specifico sono stati esaminati i seguenti atti:

- Unità Organizzativa Ricerca Distretti e Reti n. 167 del 07/11/2017 (DGR n. 937 del



23/06/2017);

- Unità Organizzativa Ricerca Distretti e Reti n. 178 del 13/11/2017 (DGR n. 937 del 23/06/2017);
- Unità Organizzativa Ricerca Distretti e Reti n. 188 del 16/11/2017 (DGR n. 937 del 23/06/2017);

Non si rilevano difformità dalla legge, con le due precisazioni che seguono.

La prima concerne la fase di ricognizione interna per l'individuazione della presenza nelle strutture regionali di personale di ruolo avente le caratteristiche curriculari per l'assegnazione dei progetti indicati negli sopraelencati provvedimenti. L'esito negativo della procedura viene motivato con la proposizione "*non essendo pervenute candidature interne per l'affidamento a personale regionale dell'incarico di cui trattasi*". Tale espressione appare, tuttavia, generica e fuorviante, in quanto potrebbe essere interpretata non nel significato di assenza assoluta di soggetti con la professionalità richiesta, ma semplicemente come mancanza di volontà dei soggetti, anche potenzialmente idonei, alla richiesta di mobilità volontaria temporanea interna.

In secondo luogo, in nessuno dei tre schemi di contratto allegati ai provvedimenti esaminati viene inserita una clausola risolutiva o di decadenza in caso di violazione delle norme del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 2 comma 3 del D.lgs. 62/2013.

3) ESU - Azienda Regionale per il Diritto alla Studio Universitario

Con riferimento al provvedimento trasmesso da ESU - Azienda Regionale per il Diritto alla Studio Universitario si espone quanto segue. Trattasi, nello specifico, del decreto del Direttore di ESU di Padova n. 439 del 29/12/2017 acquisito a prot. della CdC n. 32 del 05/01/2018, con il quale l'ente *de quo* ha conferito un incarico di collaborazione coordinata e continuativa a supporto della Direzione dell'Azienda, per l'assistenza tecnica nella realizzazione di attività di rilievo internazionale nell'ambito del diritto allo studio.

Il parametro normativo di riferimento, come ampiamente espresso in premessa, è l'articolo 7 del D.lgs. n. 165/2001, il quale al comma 5 bis, nella sua attuale versione prevede un divieto assoluto a carico delle pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. Il divieto espressamente previsto dal comma 5-bis, tuttavia, non trova applicazione nel caso di specie, in quanto l'incarico è stato conferito con provvedimento datato 21/12/2017, ovvero, prima dell'effettiva cogenza della citata norma, che è stata più volte posticipata, dapprima al 01/01/2018 e da ultimo al 01/07/2019, con l'art. 22 comma 8 L. 27 dicembre 2017, n. 75, così modificato dall'art. 1, comma 1131, lett. f), L. 30 dicembre 2018, n. 145.

A tal proposito, si richiama la pronuncia della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n.



SCCLEG/30/2015/PREV, con la quale la Corte dei Conti aveva affermato, per analogia previsione, che il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione con personale esterno previsto dall'articolo 2, comma 4, d.lgs. 81/2015 si applicava soltanto ai contratti sottoscritti a partire dal 1° gennaio 2017, non ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, dispiegavano i propri effetti anche in un periodo successivo alla predetta data.

Ne consegue, pertanto, la legittimità della stipula del contratto di collaborazione coordinata e continuativa, in quanto ESU ha approvato il provvedimento in data antecedente all'efficacia del divieto normativamente previsto (01/07/2019), nonostante gli effetti dello stesso si protrarranno anche nel periodo successivo. Quanto agli altri presupposti di legittimità fissati nell'art. 7 comma 6 Dlgs 165/2001 si espone quanto segue in merito alle criticità riscontrate.

La motivazione concernente la necessità di affidamento dell'incarico di cui al decreto direttoriale n. 439/2017 appare alquanto generica soprattutto in considerazione del fatto che l'oggetto dell'incarico potrebbe apparire coincidente all'attività ordinaria dell'ente.

Nello specifico, il provvedimento individua quali attività oggetto di incarico *“le attività concernenti la promozione degli scambi informativi, dei seminari, dei convegni e degli incontri internazionali, nonché nei progetti di mobilità internazionale nell'ambito del diritto allo studio, assicurando lo sviluppo dei programmi e degli accordi di collaborazione internazionale, coordinandone gli aspetti amministrativi ed organizzativi e assicurando il contatto diretto tra i referenti delle strutture interne di organismi per il diritto allo studio universitario italiani ed esteri e di reti di cooperazione internazionale.”*

Il provvedimento fa espresso riferimento al rispetto di parametri e limitazioni di spesa senza indicare, tuttavia, la norma applicata al caso di specie. In mancanza di indicazione del parametro normativo di riferimento non è stato possibile controllarne la correttezza e l'osservanza.

Si rileva all'interno del provvedimento l'assenza del riferimento normativo all'obbligo di pubblicità ex art 15 D.lgs. 33/2013, adempimento obbligatorio e condizione di dell'efficacia dell'atto, per la conseguente liquidazione dei compensi spettanti al collaboratore e al quale sono collegate rilevanti sanzioni. Il citato articolo 15, infatti, elenca una serie di informazioni che devono essere oggetto di pubblicazione e relativo aggiornamento tra cui gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il curriculum vitae, i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Nonostante tale carenza, tuttavia, questa Sezione ha riscontrato l'avvenuta pubblicazione nel sito istituzionale di ESU dei dati relativi all'incarico conferito.

Si rileva dallo schema di contratto allegato al provvedimento, che il compenso viene liquidato al collaboratore in rate mensili; detta modalità sebbene non vietata per legge



potrebbe essere valutata - unitamente ad altri elementi sintomatici - quale parametro di elusione alla norma, celando un rapporto di lavoro di tipo subordinato.

Appare altresì legittima la previsione di cui all'art. 3 dello schema di contratto allegato al provvedimento di affidamento di incarico relativamente al rimborso spese analiticamente documentate sostenute in occasione di trasferte, meeting, effettuati al di fuori del territorio nazionale, necessari per la realizzazione delle attività progettuali indicate nell'art. 1 del predetto contratto, (v.si circolare n. 4/2004, la Funzione Pubblica).

Del pari, per quanto concerne le trasferte, il co.co.co. è stato assimilato dal Testo Unico delle imposte sui redditi al lavoratore dipendente, determinandone l'applicazione delle regole sui rimborsi analitici valide per la generalità dei lavoratori dipendenti. Quanto all'ambito territoriale della trasferta, dal 01/01/2001 si deve fare riferimento alla sede di lavoro del committente, se questa è identificabile esplicitamente dal contratto, o al domicilio fiscale del collaboratore se non è possibile individuare in modo chiaro la sede di lavoro. Tale orientamento trova conferma nella circolare 58/E del 18/01/2001 dell'Agenzia delle Entrate.

Si evidenzia, inoltre, che all'art. 5 del contratto viene fatto riferimento all'art. 47 comma 1 lett. c-bis) del DPR n. 917/1986; trattasi tuttavia del riferimento normativo ante riforma del 2004.

Si rileva, infine, che l'art. 9 dello schema di contratto fa riferimento ad un obbligo di diligenza e fedeltà del collaboratore, rinviando per la disciplina agli artt. 2104 e 2105 c.c., i quali, concernono il lavoro subordinato e non possono essere applicati al lavoro autonomo, se non alterandone la natura.

Come più volte espresso, la legge prevede il divieto di rinnovo e la possibilità di proroga unicamente entro determinati limiti. All'art. 10 dello schema contrattuale, tuttavia, viene prevista la possibilità d'integrazione o di modifica dell'incarico, per particolari motivi, nemmeno espressamente indicati, prevedendo, altresì, la conseguente variazione dell'importo contrattuale; ciò appare in contrasto con l'art. 7 comma 6 del D.lgs. 165/2001.

Risultano osservati gli altri requisiti di legittimità, ovvero, personalità della prestazione, natura temporanea, determinatezza dell'importo.

4) COMUNE DI VENEZIA

Con riferimento all'esame dei provvedimenti trasmessi dal Comune di Venezia a questa Sezione con note prot. n. 465580/2018 (acquisita a prot. Cdc n. 8271/2018) e prot. n. 37361/2018 (acquisita a prot. Cdc n. 296/2018) (quest'ultima ritrasmessa altresì con nota 477420/2018 - acquisita a prot. Cdc n. 8299/2018), sono state analizzate le seguenti determinazioni del Dirigente della Direzione Sviluppo Organizzativo e Strumentale:

- Determinazione dirigenziale n. 1204/2018;
- Determinazione dirigenziale n. 1464/2018;
- Determinazione dirigenziale n. 990/2017;



- Determinazione dirigenziale n. 1057/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 1086/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 1607/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 1250/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 2061/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 2093/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 2057/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 2099/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 2058/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 2097/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 2059/2017;
- Determinazione dirigenziale n. 2101/2017;

Quanto al divieto di cui al comma 5 bis, art. 7, D.Lgs. 165/2001, si rinvia a quanto espresso in premessa e nei punti precedenti, ovvero, la legittimità degli affidamenti approvati entro il 01/07/2019.

Quanto alle criticità rilevate si evidenzia quanto segue:

- Assenza all'interno del provvedimento di un richiamo esplicito ed espresso all'esito negativo della verifica svolta all'interno dell'Amministrazione ai fini dell'accertamento della presenza di figure professionali in possesso delle caratteristiche richieste dall'incarico da conferire, nonché di graduatorie vigenti relative ai bandi per il conferimento di incarichi co.co.co. concernenti il profilo professionale ricercato (D.D. 2061/2017, 2101/2017, 2059/2017, 2097/2017, 2058/2017, 2099/2017, 2057/2017, 2093/2017, 1250/2017, 1204/2018); si evidenzia, tuttavia, che il riferimento all'assenza di personale qualificato interno all'Amministrazione è riportato nell'allegato schema di contratto, ad eccezione della D.D. 2101/2017).

- Assenza del parere del collegio dei revisori ex art. 1 comma 42 della L 311/2004 (D.D. 1086/2017). Nelle D.D. 2093/2017 e 2097/2017 manca il numero di acquisizione a protocollo dell'acquisito parere preventivo del collegio di revisori.

- Durata dell'incarico superiore alla durata del progetto (D.D. 1607/2017).

- Corresponsione dell'importo contrattuale in rate mensili; detta modalità sebbene non vietata per legge potrebbe essere considerata - unitamente ad altri elementi - quale figura sintomatica di elusione della normativa, celando un rapporto di lavoro di tipo subordinato (tutte le D.D. sopra elencate).

- Obbligo di pubblicità di cui al D.lgs. n. 33/2013: nelle determinazioni nn. 2057/2017, 2058/2017, 2059/2017, 2061/2017, 2093/2017, 2097/2017, 2099/2017, 2101/2017, 1204/2018, 1464/2018, viene riportato un errato riferimento **all'art. 19** del D.lgs. n.



33/2013 concernente la pubblicazione di bandi di concorso, al posto del corretto riferimento all'art. 15 dedicato ai titolari di incarichi di collaborazione e consulenza. Gli incarichi di cui alle determinazioni nn. 1204/2018, 1464/2018, non risultano pubblicati sul sito istituzionale del Comune di Venezia, nella sezione dedicata all' "Amministrazione trasparente- Consulenti e collaboratori", in quanto aggiornato solo agli incarichi 2013-2017. Nella DD. n. 2097/2017 nel sito dedicato all'Amministrazione trasparente risulta affidatario dell'incarico soggetto diverso da quello inserito in delibera.

- Nei provvedimenti nn. 1086/2017, viene fatto riferimento alla pubblicazione ex **art. 23** c.1 lett. b) del D.lgs. n. 33/2013 concernente tuttavia la "scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis" e nei provvedimenti n. 2101/2017, 1607/2017 il rif. all'art. 23 è inserito solo nell'oggetto della D.D.; nonostante ciò la pubblicazione dei relativi incarichi appare essere correttamente avvenuta.

- Nelle D.D. n. 990/2017, 1057/2017, 1250/2017 **manca del tutto il riferimento alle pubblicazioni di cui al D.lgs. n. 33/2013**, anche se risultano pubblicati i dati dell'incarico nell'Area dedicata all'Amministrazione trasparente "incarichi di collaborazioni e consulenza".

La formulazione dell'art. 10 dello schema di contratto allegato al provvedimento appare fuorviante, in quanto potrebbe essere interpretata quale vietata opzione di rinnovo, e dunque risulterebbe in contrasto con la normativa vigente, seppur senza previsione di ulteriore corresponsione di denaro. In particolare, il riferimento è alla locuzione "(...) **eventuale disponibilità manifestata dal collaboratore di sovvenire a richiesta a eventuali ulteriori richieste collaborative che dovessero pervenire dal Committente sempre in relazione all'oggetto del presente contratto**" (tutte le D.D. sopra elencate).

Infine, non risulta espressamente motivata all'interno del provvedimento il motivo per il quale viene affidato l'incarico di co.co.co. a soggetto non primo in graduatoria (D.D. 990/2017; 1086/2017).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto:

- accertate le criticità evidenziate in diritto;
- richiama le Amministrazioni destinatarie della presente pronuncia alla puntuale osservanza delle disposizioni normative disciplinanti la materia, con l'avvertenza che la violazione degli indicati principi e criteri può comportare responsabilità amministrativa;

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, ai Sindaci del Comune di San Giovanni Lupatoto e del Comune di Venezia, al Presidente della Regione del Veneto e al Legale rappresentante di ESU di Venezia, per le valutazioni di rispettiva competenza, nonché alla Procura regionale per quanto di



eventuale competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 10 Aprile 2019.

Il Magistrato relatore

Tiziano Tessaro

[Redacted signature]

Il Presidente

Diana Calaciura Traina

[Redacted signature]

Depositato in Segreteria il **22 MAG. 2019**

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

