

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione Centrale del controllo di legittimità

sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato

formata dai Magistrati: Pietro De FRANCISCIS Presidente

componenti: Simonetta ROSA, Gemma TRAMONTE, Ermanno

GRANELLI, Francesco PETRONIO, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO,

Andrea ZACCHIA, Giuseppa MANEGGIO, Luisa D'EVOLI, Paola COSA

(relatore), Giovanni ZOTTA, Fabio Gaetano GALEFFI, Riccardo VENTRE,

Laura CAFASSO, Francesco TARGIA, Arturo IADECOLA, Josef Hermann

RÖSSLER, Fulvio Maria LONGAVITA, Paolo VALLETTA, Giuseppe TETI,

Francesco BELSANTI.

nell'adunanza del 24 ottobre 2013

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con
R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n.161 concernente modificazioni al
predetto Testo Unico;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche ed
integrazioni;

VISTI, in particolare, l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 e
l'art. 2 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20
dicembre 1996, n. 639;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340 ed in particolare l'art. 27;

VISTO il *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti"*, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, modificato ed integrato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011 (in GU n.153 del 4 luglio 2011);

VISTI i **Provvedimenti del Politecnico di Bari, pervenuti all'Ufficio di controllo in data 29 luglio 2013, concernenti il conferimento di due incarichi di collaborazione coordinata e continuativa rispettivamente alla dr.ssa Lorenza DE MATTIA ed alla dr.ssa Francesca IZZO, aventi ad oggetto "Contributo specialistico al rafforzamento dell'Ufficio di Placement"** (prot. C.d.C. n.23833 e 23835);

VISTO il rilievo istruttorio inviato con nota n. 26881, con il quale sono state formulate osservazioni da parte dell'Ufficio di controllo atti del Ministero dell'economia e delle finanze in merito ai predetti provvedimenti;

VISTE le controdeduzioni formulate dall'Amministrazione con nota acquisita agli atti dell'Ufficio di controllo al prot. n. 29308;

VISTA la relazione depositata in atti dell'Ufficio di controllo al n.34182213 dal Magistrato istruttore che, ritenendo non superate le censure mosse in precedenza, ha proposto al Consigliere Delegato il deferimento della questione alla sede Collegiale;

VISTA la nota n. 34209753, con la quale il Consigliere Delegato, non condividendo le conclusioni alle quali è pervenuto il Magistrato Istruttore, ha richiesto al Presidente il deferimento della questione alla Sezione, inviando, unitamente alle proprie considerazioni, la suddetta relazione conclusiva

dell'istruttoria e la documentazione di rito;

VISTA l'Ordinanza, in data 17 ottobre 2013, con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha convocato per il giorno 24 ottobre 2013 il Collegio per l'esame della questione proposta, nominando relatore il Cons. Paola COSA;

VISTA la nota della Segreteria prot. n.30758, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata alle Amministrazioni interessate;

UDITO il relatore, Cons. Paola COSA;

PRESO ATTO dell'assenza di rappresentanti dell'Amministrazione, debitamente convocata;

con l'assistenza della dr.ssa Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità di Segretario verbalizzante.

Ritenuto in

F A T T O

In data 29 luglio 2013 sono pervenuti all'Ufficio di controllo atti del Ministero dell'economia e delle finanze due provvedimenti concernenti i contratti, stipulati dal Politecnico di Bari con la dr.ssa Lorenza DE MATTIA e con la dr.ssa Francesca IZZO, per l'affidamento di due incarichi di collaborazione coordinata e continuativa aventi ad oggetto l'attività denominata "*Contributo specialistico al rafforzamento dell'Ufficio di Placement*" per la durata di ventiquattro mesi ed un compenso *pro capite* pari ad euro 24.000,00.

Al fine di acquisire elementi utili alla verifica di legittimità del predetto provvedimento sono stati chiesti chiarimenti e precisazioni con

foglio di osservazioni prot. n. 26881.

Nel predetto rilievo istruttorio è stato osservato preliminarmente che dai *curricula* allegati a corredo dei contratti in esame è emerso –tra l’altro– che le dottoresse DE MATTIA e IZZO erano state assegnatarie di precedenti incarichi, in tutto simili a quelli oggetto di censura. Incarichi sottoposti a controllo dell’Ufficio nell’aprile del 2012 e oggetto anch’essi di rilievo istruttorio in termini analoghi a quelli odierni, con riferimento specifico alla natura delle funzioni affidate alle incaricate, che apparivano sostanzialmente attribuibili a personale rientrante nell’organico dell’Ateneo.

Sono state manifestate, altresì, perplessità in merito alla ricorrenza nella fattispecie dei presupposti, richiesti dall’art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, e rinvenibili nel carattere straordinario e temporaneo delle esigenze sottese all’affidamento all’esterno di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa: sulla base di quanto, in più occasioni, affermato dalla giurisprudenza della Corte e dalla prassi amministrativa, rappresentata nelle Circolari diramate in proposito dalla Funzione Pubblica, è stato ribadito che, ove le esigenze che supportano il conferimento di incarichi si qualificano come perduranti, l’Amministrazione deve trovare idonee soluzioni, in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché in termini di aggiornamento e formazione dei profili professionali presenti all’interno dell’organico. Ciò ai fini della migliore utilizzazione possibile delle risorse umane a disposizione dell’Amministrazione stessa e nella consapevolezza che i contratti di collaborazione non possono surrogare la corretta instaurazione di rapporti di lavoro dipendente.

Alle osservazioni di cui sopra l’Amministrazione ha fornito riscontro

con nota acquisita agli atti dell'Ufficio in data 3 ottobre 2013 al n. 29308.

L'Ateneo, in merito al primo punto del foglio di osservazioni, concernente la natura dell'attività oggetto dei contratti stipulati con la dr.ssa Lorenza DE MATTIA e con la dr.ssa Francesca IZZO, ha affermato di *"aver agito nell'assoluta conformità del disposto dell'art. 7 d.lgs. 165/2001 e segnatamente al c. 6 della norma..... Premesso che "le Università non sono più chiamate a svolgere solo attività di didattica e ricerca ma, come nel caso di specie, anche a raccordarsi nell'interesse della propria utenza al mondo produttivo, al fine di promuovere ed attivare tirocinii formativi dei propri studenti e laureati"* L'amministrazione ha precisato che *"le particolari professionalità necessarie per tale attività non sono ancora presenti nelle Università che, pertanto, per soddisfare tale nuova competenza attribuita loro dall'Ordinamento, devono temporaneamente rivolgersi a professionisti esterni"*.

Sul punto in sede di replica, l'Ateneo ha ulteriormente specificato che nel caso di specie *"il conferimento degli incarichi trova origine nella progettazione che in data 5 dicembre 2012 è stata formalizzata tra il Politecnico di Bari, Italia Lavoro S.p.a. ed il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali-Direzione Generale per le politiche attive e passive del lavoro. Nell'ambito di tale progetto si colloca il Piano Operativo per lo sviluppo dei servizi di Placement "*

L'Università ha, inoltre, chiarito in merito alla temporaneità dell'incarico che *"per assolvere a tale nuova funzione attribuita dall'ordinamento, il Politecnico di Bari ha attivato una struttura presso la quale ha destinato un'unità di personale ed, accertata l'impossibilità*

oggettiva di utilizzare risorse umane nel proprio ambito, nelle more di un'adequata qualificazione del proprio personale, ha richiesto la qualificata collaborazione di due unità esterne per due anni"

L'ateneo non ha fornito in sede di replica elementi in merito ai precedenti provvedimenti adottati dallo stesso Ateneo nel 2012, registrati dall'Ufficio di controllo e con i quali venivano conferiti analoghi incarichi di collaborazione coordinata e continuativa alle stesse dottoresse DE MATTIA e IZZO, aventi ad oggetto "Contributo specialistico al consolidamento ed al potenziamento dell'Ufficio *Placement*" per la durata di sei mesi ed un compenso di euro 6.000.

Il Magistrato istruttore, tuttavia, non ha ritenuto di poter considerare superate le censure mosse ed ha proposto il deferimento della questione alla sede collegiale.

Perplessità permanevano, infatti, in merito all'osservata mancanza dei presupposti imprescindibili per l'affidamento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa a soggetti estranei all'amministrazione, ai sensi dell'art.7, comma 6, del d.lgs. n.165/2001 e s.m.i., ovvero la temporaneità e la straordinarietà della prestazione oggetto dei contratti *de quibus*; è stato inoltre evidenziato che la disciplina della proroga, inserita nell'art.2 dei contratti medesimi in materia di durata non appariva in linea con quanto attualmente stabilito dall'art.1, co. 147 della legge n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013).

Nella relazione di deferimento il Magistrato istruttore ha rammentato, in quanto utile ai fini istruttori, la risposta fornita dall'Ateneo al rilievo formulato dall'Ufficio di controllo nel maggio 2012, in merito agli

incarichi di collaborazione coordinata e continuativa affidati dallo stesso Politecnico di Bari nel marzo 2012 alle medesime dottoresse DE MATTIA e IZZO. In quella sede l'Amministrazione ebbe modo di chiarire che *"l'Ufficio di Placement nasce con l'adesione da parte dell'Ateneo al Progetto FxO-Programma Formazione & Innovazione per l'Occupazione"* e che *"l'attività di Placement è stata avviata il 10 gennaio 2008 in concomitanza con l'attivazione dell'Ufficio di Placement."*

In quella sede l'Amministrazione precisò altresì che *"Il Politecnico non disponeva di una struttura di accoglienza né di risorse umane idonee a far fronte all'effettivo fabbisogno degli stakeholders "* e che. *"le risorse umane utilizzate nell'Ufficio di Placement sono state contrattualizzate dal 1.01.2008 al 31.03.2009 sui fondi messi a disposizione del progetto. Alla scadenza del contratto non si è potuto provvedere ad alcun rinnovo contrattuale e, pertanto, l'Ufficio di Placement è rimasto nuovamente sprovvisto di risorse umane. L'Ateneo prima ancora di esperire la procedura pubblica ha preventivamente vagliato la possibilità di ricorrere a strumenti alternativiSi è verificato, tuttavia, sia che non si poteva far fronte alle esigenze rappresentate attingendo alla propria dotazione organica, considerati i numerosi esodi per quiescenza avvenuti all'interno del Politecnico, sia la carenza di professionalità quali quelle richieste".*

Il Magistrato istruttore nella relazione di deferimento, nel richiamare la precedente istruttoria, ove veniva definita la situazione nella quale versava l'Ateneo, allorquando affidò nel 2012 i precedenti contratti di collaborazione, ha considerato che, a suo giudizio, ad oggi, tale situazione non appare molto cambiata e che evidenzia carenze di personale da adibire

all'Ufficio di Placement, di carattere quantitativo e non qualitativo risalenti nel tempo e riferibili ad esigenze non certo di natura temporanea. Infatti, gli incarichi affidati con i provvedimenti in esame per la durata di ventiquattro mesi, come precisato nella relazione di deferimento, non sembrano essere connessi con le esigenze appalesatesi, solo da ultimo, come asserito dal Politecnico, a seguito della formalizzazione del Progetto FIO nel dicembre 2012, ma sono permanenti giacché risalgono all'istituzione stessa dell'Ufficio di Placement, che per espressa ammissione della stessa Amministrazione nasce nel gennaio del 2008 e che, in virtù degli incarichi in esame, dovrebbe essere rafforzato con il contributo specialistico richiesto alle prestatrici.

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di dover debitamente sottolineare, in sede di deferimento, l'ulteriore aspetto relativo alla previsione di una possibile proroga, contenuta nell'art.2 dei contratti in esame, per la cui disciplina viene richiamata la delibera della Sezione Centrale di controllo n. SCCLEG/24/2011/PREV. Sul punto è stato evidenziato che *medio tempore* sono intervenute le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 147, della legge 24 dicembre 2012, n.228 (legge di stabilità per il 2013), che hanno modificato la lett. c) del co. 6 dell'art. 7 del d.lgs. n.165/2001. Alla luce del mutato quadro normativo, una previsione come quella contenuta nel citato art. 2, in materia di durata del rapporto, non può permanere, poiché le disposizioni attualmente vigenti vietano il rinnovo e limitano drasticamente il ricorso alla proroga.

In sede di adunanza, il Magistrato istruttore ha precisato che la durata di ventiquattro mesi dei contratti in esame non appare coerente con il programma approvato nel Piano Operativo del 10 giugno 2012 - sesta

edizione- che andrà a scadenza il 31 dicembre 2013.

Il Consigliere Delegato all'Ufficio di controllo atti del Ministero dell'economia e delle finanze, nel rimettere la relazione al Presidente della Sezione, ha manifestato di non condividere le conclusioni alle quali è pervenuto il Magistrato Istruttore, in quanto il Politecnico di Bari ha aderito al Programma operativo per lo sviluppo dei servizi di *Placement*, solo in data 8 marzo 2012, a seguito della nota del Ministero del Lavoro del 22 dicembre 2011 nella quale, per il concreto avvio delle attività, si rinvia alla Progettazione di dettaglio ed al Protocollo operativo da stipularsi con "Italia Lavoro Spa".

Con memoria conclusiva il Politecnico di Bari, ribadendo la richiesta di registrazione dei provvedimenti in esame, ha rassegnato, in vista dell'odierna adunanza, le proprie controdeduzioni, ripercorrendo essenzialmente la linea difensiva adottata in sede di replica.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dei provvedimenti specificati in epigrafe, concernenti il conferimento di due incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, con appositi contratti, stipulati fra il Politecnico di Bari e le dottoresse Lorenza DE MATTIA e Francesca IZZO.

Gli anzidetti incarichi hanno ad oggetto, come precisato tanto nei provvedimenti di assegnazione quanto nell'art.3 dei contratti medesimi, "*Contributo specialistico al rafforzamento dell'Ufficio di Placement*" La durata prevista è di ventiquattro mesi ed il compenso è stato fissato in euro

24.000.

Al riguardo, deve rammentarsi che, ai sensi dell'art.3, comma 1 lett. f-bis), della legge 14 gennaio 1994, n.20, il controllo affidato alla Corte dei conti riguarda gli atti ed i contratti posti in essere da pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art.7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Com'è noto, le predette disposizioni prevedono che le amministrazioni, per esigenze cui non siano in grado di far fronte con personale in servizio, possano ricorrere al conferimento di incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa, affidati ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria, al ricorrere di ben precisi presupposti di legittimità.

Innanzitutto, devono essere predeterminati durata, luogo, oggetto e compenso e l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ma non deve mai consistere nello svolgimento di funzioni ordinarie.

Inoltre, l'amministrazione conferente deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e tale indisponibilità deve avere sempre carattere qualitativo e non quantitativo.

Fra i presupposti, richiesti dall'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, quello individuato dalla lett.c) si riferisce al carattere straordinario e temporaneo delle esigenze sottese all'affidamento all'esterno di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, rammentandosi, al contempo,

quanto, in più occasioni, affermato dalla giurisprudenza della Corte e dalla prassi amministrativa, rappresentata nelle Circolari a tal uopo diramate dalla Funzione Pubblica, ovvero che, ove le esigenze che supportano l'adozione di conferimenti di incarichi si qualifichino come perduranti, la Struttura deve trovare idonee soluzioni, in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché in termini di aggiornamento e formazione dei profili professionali interni.

Com'è noto, il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo di collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Ciò, in considerazione della necessità che le norme in materia di accesso al pubblico impiego non siano di fatto aggirate ed i divieti in materia di accesso all'impiego nelle Pubbliche amministrazioni non vengano elusi.

In proposito va ribadita, preliminarmente la giurisprudenza di questa Corte circa il fatto che la carenza di professionalità interne non deve mai avere carattere quantitativo, ma solo qualitativo: in altri termini, le figure professionali che necessitano per la realizzazione delle attività oggetto del conferimento di incarichi non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili nell'ambito delle risorse umane a disposizione dell'Amministrazione conferente, la quale non può fare ricorso all'affidamento di incarichi di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie attribuibili a personale rientrante nei ruoli.

Nel caso di specie, tuttavia, il Collegio ha preso atto delle argomentazioni proposte in punto di fatto dall'Amministrazione, che

dimostrano, da una parte, come l'attività di *Placement* sia una nuova funzione attribuita dall'Ordinamento alle Università, che non dispongono delle professionalità necessarie per tali nuove competenze e pertanto devono temporaneamente rivolgersi a professionisti esterni e, dall'altra parte, come il Politecnico abbia adibito una propria unità di personale all'Ufficio di *Placement*, alla quale ha affiancato due soggetti esterni portatori della alta qualificazione necessaria e di specifica competenza.

Proprio alla luce delle anzidette argomentazioni il Collegio ritiene che debba essere letto l'oggetto degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa conferiti con i provvedimenti in esame, che riguarda un contributo specialistico al rafforzamento dell'Ufficio di *Placement*. Pur trovandosi in presenza di un'attività istituzionale si tratta, tuttavia, di un apporto specialistico limitato nel tempo, fornito da specifiche professionalità reperite all'esterno, che prelude all'entrata a regime della struttura attraverso l'utilizzazione di ulteriori risorse umane da reperire nell'organico dell'Ateneo.

Per quanto attiene, infine, alla disciplina della proroga inserita nei contratti in esame, il Collegio ritiene che la stessa debba essere strettamente intesa nel senso indicato dalle vigenti norme ed, in particolare, dall'art. 1, comma 147, della legge 24 dicembre 2012, n.228 (legge di stabilità per il 2013) lì dove dispone: " 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".

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni sopra riportate, il Collegio ritiene che i provvedimenti in esame siano conformi a legge.

PQM

la Sezione Centrale del controllo di legittimità ammette al visto ed alla conseguente registrazione i Provvedimenti del Politecnico di Bari concernenti il conferimento di due incarichi di collaborazione coordinata e continuativa rispettivamente alla dr.ssa Lorenza DE MATTIA ed alla dr.ssa Francesca IZZO, della durata di ventiquattro mesi, aventi ad oggetto *"Contributo specialistico al rafforzamento dell'Ufficio di Placement"*.

Il Presidente

l' Estensore

(Pietro DE FRANCISCIS)

(Cons. Paola COSA)

Depositata in Segreteria il 31 ottobre 2013

IL DIRIGENTE

Dott.ssa Paola Lo Giudice