

REPUBBLICA ITALIANA

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, Francesco
PETRONIO, Alberto GIACOMINI, Cristina ZUCCHERETTI, Andrea
ZACCHIA, Giuseppa MANEGGIO, Luisa D'EVOLI, Giovanni ZOTTA, Fabio
Gaetano GALEFFI (relatore), Riccardo VENTRE, Oriana CALABRESI,
Laura CAFASSO, Francesco TARGIA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Mario
PISCHEDDA, Rosario SCALIA, Anna Luisa CARRA;

nell'adunanza del 3 aprile 2014

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 in 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 in data 24 giugno 2011 (in G.U. del 7 luglio 2011);

VISTO il **contratto di prestazione d'opera professionale in data 22 gennaio 2014 tra l'Università degli studi di Sassari e il dott. Salvo VIRDIS** (prot. C.d.C. n. 3868 del 6 febbraio 2014);

VISTO il foglio di rilievi n. 6132 del 27 febbraio 2014, con il quale l'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha mosso osservazioni sul predetto contratto;

VISTA la nota di risposta del citato Ateneo n. 5659 del 7 marzo 2014 (prot. C.d.C. n. 7135 dell'11 marzo 2014);

VISTA la relazione del Magistrato istruttore in data 19 marzo 2014 che, non ritenendo esaustive le argomentazioni svolte dall'Amministrazione, ha proposto di deferire la questione alla Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato;

VISTA la richiesta di deferimento del Consigliere Delegato all'Ufficio controllo atti del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (prot. C.d.C. 37916819 del 25 marzo 2014);

VISTA l'ordinanza presidenziale, in data 26 marzo 2014, di convocazione per il giorno 3 aprile 2014 del Collegio della Sezione per

l'esame della questione proposta;

VISTA la nota della Segreteria della stessa Sezione (prot. C.d.c. 8801 del 26 marzo 2014), con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata alle Amministrazioni interessate;

UDITO il relatore, Cons. Fabio Gaetano GALEFFI;

UDITO, in rappresentanza dell'Università degli studi di Sassari, il Direttore generale dott. Guido CROCI;

con l'assistenza della dott.ssa Valeria MANNO, in qualità di Segretario verbalizzante.

Ritenuto in

FATTO

E' pervenuto all'esame dell'Ufficio in data 6 febbraio 2014, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. "f-bis", della legge 20/1994, il contratto tra l'Università degli studi di Sassari e il dott. Salvo VIRDIS, avente ad oggetto una consulenza per lo svolgimento di attività di natura juslavoristica volta a favorire la predisposizione degli adempimenti degli uffici dell'Ateneo, della durata prevista di 12 mesi, per un compenso di euro 20.000,00 comprensivo di iva e cassa previdenza.

In data 27 febbraio 2014, con foglio di rilievo prot. 6132, l'Ufficio di controllo comunicava all'Università di Sassari che l'atto non era stato ammesso al visto e alla registrazione, in quanto risultava che il dr. VIRDIS era stato destinatario di analoghi incarichi, per la gestione giuridica ed economica ed assicurativa, dall'anno 2001 al 31/12/2013, presso la stessa Università. In quella sede si rilevava che, ai sensi

dell'art. 7, comma 6, del d. lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 1, comma 147, della legge 228/2012, non era consentito il rinnovo di contratti di collaborazione, i quali debbono avere una durata limitata nel tempo ed essere strettamente finalizzati a sopperire ad esigenze straordinarie dell'Amministrazione.

Con nota prot. 5659 del 7 marzo 2014, pervenuta via fax ed acquisita a prot. 7135 il giorno 11 successivo, l'Amministrazione centrale dell'Ateneo forniva i seguenti chiarimenti:

- veniva sottolineato il fatto che vi era stato il regolare svolgimento della procedura comparativa pubblica (ricognizione interna, bando, selezione e approvazione atti);
- l'Ateneo avrebbe necessità di una consulenza in materia jus lavoristica, finalizzata alla gestione dei contratti di lavoro autonomo e parasubordinato nell'ambito dei progetti e delle convenzioni;
- all'interno della struttura universitaria non sarebbe presente una figura specializzata in tale settore;
- il dott. VIRDIS aveva svolto incarichi di consulenza fin dal 2001, sia pure con oggetti differenti: la consulenza dal 2001 al 2005 riguardava infatti la "prevenzione e diagnosi precoce della sclerosi multipla", nell'ambito di un progetto speciale comprendente varie figure professionali (medici, terapisti e amministrativi); negli anni successivi, dal 2006 ad oggi la consulenza aveva riguardato la materia INAIL, con particolare riferimento alla definizione di contenziosi su cartelle esattoriali in materia previdenziale ed assicurativa;
- la prestazione in esame, seppure giuridicamente configurata come

collaborazione ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d. lgs. 165/2001, si era svolta come prestazione di lavoro autonomo professionale e dietro emissione di fattura;

- pertanto l'Amministrazione universitaria – pur ritenendo fondato il rilievo mosso dalla Corte, evidenziava che per il corrente anno continua ad essere presente l'esigenza di una figura professionale di supporto e considerato che il Consiglio di amministrazione nello scorso mese di febbraio ha approvato l'avvio di procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato, chiedeva di voler riesaminare la questione ammettendo al visto e alla conseguente registrazione il contratto in oggetto.

Le considerazioni svolte dall'Amministrazione non sono apparse all'ufficio di controllo remittente pienamente idonee a superare i rilievi formulati sulla legittimità dell'atto e alla difformità rispetto al disposto di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/01.

Dal *curriculum* dell'interessato, emergevano, tra le altre, le seguenti professionalità:

- consulente Università degli studi di Sassari per la gestione giuridica ed economica ed assicurativa dall'anno 2001 al 31/12/2013;

- consulente vincitore di pubbliche selezioni, per titoli e colloqui, bandite dall'Università degli studi di Sassari dall'anno 2001 al 31/12/2013 – Consulenza afferente gestione giuridica assicurativa e previdenziale risorse umane.

La durata ultradecennale degli incarichi svolti appariva esplicitamente ammessa dall'Università, ed anche l'interessato

confermava, con le sue dichiarazioni, che la tipologia delle prestazioni era omogenea, nel corso degli anni, nell'area giuridico-economica.

Il Magistrato istruttore, con relazione del 19 marzo 2014, condivisa dal Consigliere Delegato, ha ritenuto di sottoporre la questione all'esame della Sezione, in quanto le osservazioni formulate con il predetto rilievo istruttorio non potevano considerarsi superate.

In esito alla predetta richiesta, il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'odierna adunanza, nel corso della quale il Direttore generale dell'Università degli studi di Sassari dott. CROCI ha insistito nella richiesta di ammissione a visto dell'atto in esame, nella considerazione che l'Amministrazione sta facendo fronte ad un'effettiva esigenza, rispetto alla quale sono state avviate le procedure per l'assunzione di personale dipendente.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del contratto, specificato in epigrafe, con il quale l'Università degli studi di Sassari ha conferito una consulenza avente ad oggetto lo svolgimento di attività di natura juslavoristica volta a favorire la predisposizione degli adempimenti degli uffici dell'Ateneo.

In questa sede va quindi adeguatamente valutata la dedotta violazione dell'art. 7, comma 6, del d. lgs. 165/2001, nella parte in cui prescrive la temporaneità degli incarichi esterni, anche alla luce delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 147, della legge 228/2012, con cui si vieta il rinnovo.

Al riguardo, va ricordato preliminarmente che, a partire dal momento in cui, per effetto dell'art. 17, comma 30, del d.l. 78/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102/2009, sono state sottoposte al visto e alla registrazione ai sensi dell'art. 3, comma 1, della l. 20/1994, alcune tipologie di incarichi esterni, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi su vari aspetti della disciplina che regola la materia.

In primo luogo la Sezione ha evidenziato che, nel conferimento di consulenze esterne, le Amministrazioni devono attenersi ai seguenti principi: a) effettiva rispondenza dell'incarico a obiettivi specifici dell'Amministrazione conferente; b) eccezionalità e temporaneità delle prestazioni che costituiscono l'oggetto della consulenza; c) comprovata mancanza all'interno dell'organizzazione dell'Ente, di personale idoneo, sotto il profilo quantitativo o qualitativo, a sopperire alle esigenze che determinano il ricorso alla consulenza; d) attribuzione ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, mediante procedura concorsuale disciplinata da un apposito regolamento interno (delib. 25/2010).

In ordine alla durata dei contratti di collaborazione, è stata sottolineata la necessità che gli incarichi attribuiti ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, abbiano natura temporanea, in quanto conferiti allo scopo di sopperire ad esigenze di carattere temporaneo, per le quali l'amministrazione non possa oggettivamente fare ricorso alle risorse umane e professionali presenti al suo interno (delib. 24/2011). La Corte ha precisato, inoltre, che i contratti di collaborazione sono volti

a soddisfare esigenze di carattere straordinario e che quindi la prestazione deve essere di natura temporanea ed altamente qualificata (delib. 2/2012).

Infatti, il corretto utilizzo delle collaborazioni esterne postula un ambito temporale limitato e coerente con la durata del progetto, rappresentando comunque un rimedio eccezionale per far fronte ad esigenze particolari e straordinarie dell'Amministrazione; le disposizioni in materia intendono evitare che siano stipulati contratti di lavoro autonomo per rispondere a fabbisogni permanenti delle pubbliche amministrazioni e che la "straordinarietà" delle condizioni relative ad un periodo contingente, si traduca in un *modus operandi* sistematico (delib. 26/2012).

Nel caso all'esame nell'odierna adunanza, la prestazione richiesta – che ha ad oggetto un incarico dello stesso contenuto di altri già in precedenza conferiti – risulta reiterata e connessa ad esigenze stabili dell'Amministrazione.

Ed invero, l'oggetto dell'incarico conferito e le circostanze di tempo legate al suo affidamento, in forza di precedenti provvedimenti, evidenziano esigenze di natura permanente e non straordinaria, in aperto contrasto con quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa, in conformità al disposto di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, secondo il quale gli incarichi possono essere conferiti allo scopo di sopperire ad esigenze di carattere non permanente e per le quali le Amministrazioni si trovino nell'effettiva impossibilità di fare ricorso alle risorse umane e professionali in servizio.

Ritiene quindi la Sezione che manchi la temporaneità delle esigenze sottese all'affidamento dell'incarico; la carenza di tale temporaneità è evidenziata dalla pluralità di incarichi di medesimo contenuto affidati al dr. VIRDIS per una durata di almeno otto anni a partire dal 2006 (per il periodo pregresso dal 2000 al 2005 l'oggetto, benché analogo all'attuale, non era coincidente).

Dopo un così lungo lasso di tempo dal primo incarico, ritiene la Sezione che non possano ancora ravvisarsi la temporaneità e, di conseguenza, l'eccezionalità della prestazione, quali presupposti per l'affidamento dell'ulteriore incarico. Le esigenze che sostengono l'affidamento dell'incarico in esame si presentano come ordinarie e perduranti per la struttura, che non è riuscita a individuare (a partire dall'anno 2006) una soluzione idonea, in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché in termini di aggiornamento dei profili professionali presenti nell'organico dell'Ateneo.

E' evidente infine che la finalità perseguita dalle disposizioni vigenti in materia è quella di evitare che la reiterazione di incarichi a soggetti estranei si traduca in forme atipiche di assunzione, con conseguente elusione delle disposizioni normative in materia di accesso all'impiego nelle Pubbliche amministrazioni, nonché di contenimento della spesa di personale (delib. 13/2013).

Ancorché sia stata espletata una procedura selettiva, occorre osservare che il divieto di rinnovo, introdotto dall'art. 1, comma 147, della legge 228/2012, deve essere inteso non soltanto con riguardo al soggetto destinatario, ma anche e soprattutto con riferimento all'oggetto

della prestazione, poiché la norma mira ad evitare la ripetizione di un negozio giuridico precedentemente instaurato, seppure nuovo ed autonomo rispetto al precedente, il quale riveli l'assenza dei requisiti di straordinarietà e limitatezza nel tempo dell'esigenza dell'amministrazione (delib. 3/2014).

Va ribadito, infine, che, ove le esigenze dell'amministrazione siano qualificabili come perduranti, la giurisprudenza della Corte ha indicato che l'amministrazione stessa ha l'onere di trovare idonee soluzioni, in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché in termini di aggiornamento e formazione dei profili professionali interni (delib. 3/2014, 13/2013, 26/2012 e 24/2011).

Conclusivamente, il Collegio ritiene che, non essendovi motivi per discostarsi dall'orientamento assunto in materia dalla Sezione, l'atto in esame, in quanto carente dei requisiti di temporaneità e straordinarietà della prestazione, non può essere ammesso al visto e alla registrazione.

P.Q.M.

La Sezione ricusa il visto e la registrazione sull'atto citato in epigrafe.

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Il relatore

(Fabio Gaetano GALEFFI)

Depositata in Segreteria il 16 aprile 2014

Il Dirigente

Dott.ssa Paola LO GIUDICE