

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 occasionale in data 17 dicembre 2013 tra l'Università degli studi di Sassari e il prof. Desmond SCHMIDT** (prot. C.d.C. n. 4062 del 7 febbraio 2014);

VISTO il foglio di rilievi n. 4867 del 14 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. 294 del 3 marzo 2014 (prot. C.d.C. n. 6465 del 4 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. 37924286 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. 8805 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;

NON INTERVENUTI rappresentanti dell'Amministrazione;

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

Ritenuto in

FATTO

E' pervenuto all'esame dell'ufficio in data 7 febbraio 2014, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. "f-bis" della legge 20/1994, il contratto di collaborazione tra l'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di scienze umanistiche e sociali, e il prof. Desmond SCHMIDT, residente in Australia.

Il contratto ha il seguente oggetto:

- consulenza finalizzata alla predisposizione di una piattaforma informatica per le edizioni digitali sui manoscritti del Fondo Autografi Scrittori Sardi (FASS) e altri materiali autografi e a stampa della letteratura italiana;
- realizzazione di un laboratorio di filologia digitale, secondo le più avanzate esperienze in campo internazionale, secondo le più aggiornate riflessioni nel campo delle "*Digital humanities*" nell'ambito del progetto FIRB 2006 <A.Le..N.I. – Archivi Letterati del Novecento Italiano> codice unico di progetto J81J08000940001.

La prestazione ha una durata prevista di tre mesi, per un compenso di euro 5.316,50 al lordo della ritenuta d'acconto e della contribuzione Inps.

In data 14 febbraio 2014, con foglio di rilievo prot. 4867, l'Ufficio di controllo comunicava all'Università di Sassari che l'atto non era stato ammesso al visto e alla registrazione, in quanto, sulla base del contesto documentale, non risultava, per il conferimento dell'incarico, il previo espletamento di una procedura selettiva; l'Amministrazione era per contro tenuta, a rendere pubblica una previa procedura comparativa, come prescrive l'art. 7, comma 6-bis, del d. lgs. 165/2001

Con nota prot. 294 del 3 marzo 2014, pervenuta via fax il 4 marzo 2014 ed acquisita a prot. 6465 in pari data, l'Amministrazione forniva i seguenti chiarimenti:

- veniva trasmessa, ad integrazione della documentazione già inviata, copia della deliberazione adottata dal Consiglio di dipartimento in data 17 dicembre 2013, verbale n. 2/2013, relativamente al punto 12 "d", inerente la posizione in oggetto;
- veniva trasmesso il regolamento disciplinante la procedura comparativa pubblica per il conferimento di incarichi esterni di collaborazione (approvato con decreto n. 1850 del 10 luglio 2013);
- più in particolare, nel verbale del Consiglio di dipartimento del 17 dicembre 2013, venivano attestate le competenze e la particolare qualificazione del prof. SCHMIDT per l'espletamento dell'incarico in questione;
- nel citato regolamento, all'art. 10, veniva specificato al comma 4,

quanto alla disciplina del bando di selezione, che *"si prescinde dalla procedura comparativa nel seguente caso: per incarichi a eminenti studiosi italiani o stranieri diversi da quelli di docenza disciplinati dal regolamento di Ateneo sugli incarichi di insegnamento"*;

- al successivo comma 6 veniva precisato che *"la valutazione delle motivazioni per le quali si ricorre all'incarico diretto è demandata all'organo competente in materia di autorizzazione dell'avvio della procedura comparativa"*.

Le considerazioni svolte dall'Amministrazione a sostegno della ammissibilità a visto del contratto in oggetto non sono apparse idonee a superare i rilievi formulati dall'Ufficio di controllo remittente –in ordine alla legittimità del provvedimento e alla difformità rispetto al disposto di cui all'art. 7, comma 6-bis, del d.lgs. 165/01, (inserito dall'art. 32, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), ove si prescrive che le amministrazioni disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Pertanto il Magistrato istruttore, con relazione del 19 marzo 2014, condivisa dal Consigliere Delegato, ha ritenuto di sottoporre la questione all'esame della Sezione.

In esito alla predetta richiesta, il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'odierna adunanza collegiale.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a esprimersi sulla legittimità del contratto, specificato in epigrafe, con il quale l'Università degli studi di Sassari ha conferito una consulenza, senza il previo espletamento di una procedura selettiva.

In questa sede va quindi adeguatamente valutata la dedotta violazione dell'art. 7, comma 6-bis, del d. lgs. 165/2001, inserito dall'art. 32, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ove si prescrive che le amministrazioni disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Osserva preliminarmente la Sezione che è indubbio che l'Amministrazione abbia inteso utilizzare il sistema della chiamata diretta, avvalendosi della clausola di deroga inserita nell'art. 10, comma 5, del proprio regolamento, approvato il 10 luglio 2013.

Tale comportamento appare elusivo dell'obbligo di espletare una previa procedura comparativa, per i seguenti motivi.

Come già affermato nella delib. 12/2011, che in questa sede viene richiamata, l'art. 7, comma 6 e successivi, del d. lgs. 165/2001, si pone con carattere di generalità per tutte le Amministrazioni Pubbliche, costituendo un ampio *genus* posto dal legislatore, al quale sono riconducibili tutte le ipotesi normative specifiche dei vari settori dell'Amministrazione.

La doverosa osservanza della norma primaria non consente alcuna deroga da parte degli ordinamenti universitari.

Diversamente opinando si consentirebbe alle Università di stabilire "*ad libitum*", attraverso i propri statuti e regolamenti, norme di rango secondario che vadano a svuotare di contenuto la stessa norma sul controllo, perché inibita a controllare la spesa pubblica ogniqualvolta vengano poste eccezioni alle procedure secondo parametri di merito variabili da ente a ente, con conseguente violazione dei principi di imparzialità garantiti costituzionalmente:

La norma primaria, dunque, prevale sulla norma statutaria o regolamentare delle Università e non consente alcuna deroga alle procedure comparative.

Vi è quindi necessità del previo esperimento di una procedura comparativa: l'Amministrazione ha facoltà di scegliere, sulla base della professionalità richiesta, oltre i requisiti di selezione da adottare, anche il tipo di procedura da intraprendere e le forme di pubblicità da dare alla stessa; peraltro, nell'assenza di una, ancorché minimale, procedura comparativa, non è possibile procedere alla registrazione dell'atto (cfr. anche delib. 2/2012 e 10/2012).

Osserva il Collegio che l'art. 7, comma 6-bis, del d. lgs. 165/2001, che impone l'obbligo dell'espletamento di una procedura comparativa, si presenta come espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, sancito dall'art. 97 della Costituzione, senza possibilità che norme secondarie possano derogare a norme primarie (cfr. delib. 18/2011 e 10/2012).

Va evidenziato infine che in sede di risoluzione di questione di massima (delib. 17/2012), la Corte ha avuto modo di osservare che,

ferma restando la obbligatorietà delle procedure comparative richiamate dal citato comma 6-bis, queste ultime non si identificano ed esauriscono nelle procedure concorsuali, che in taluni casi implicherebbero un costo, sia economico che di attività e risorse impiegate, superiore al valore della stessa prestazione da seguire, tale da risultare contrario non solo a criteri di economicità, ma anche di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). La Corte ha precisato che *"ben possono le Amministrazioni scegliere, sulla base della professionalità richiesta, oltre i requisiti di selezione da adottare, anche il tipo di procedura da intraprendere e le forme di pubblicità da dare alla stessa"*

In tal senso, la Corte ha ritenuto che potrebbe essere sufficiente, per le c.d. prestazioni di natura occasionale (contratti di breve durata e di modico valore), una procedura comparativa minima, regolamentata dalle singole Università, che tenga conto dei parametri di trasparenza e pubblicità dell'incarico (ad esempio con la pubblicità sul sito web) lasciando, però, la scelta della procedura comparativa da adottare alle Università stesse.

L'orientamento che si è andato delineando nella giurisprudenza in materia ha espresso il principio che, allorquando si fa ricorso a incarichi esterni, si debba sempre attivare, in via preventiva, una procedura comparativa, per garantire la *par condicio* dei concorrenti, essendo rimesse all'Amministrazione le sole scelte della procedura e del grado delle forme di pubblicità, in relazione alla professionalità richiesta.

Conclusivamente, il Collegio ritiene che, non essendovi motivi per discostarsi dagli orientamenti assunti in materia dalla Sezione, l'atto in

esame, in quanto non preceduto da una procedura comparativa, non appare conforme a legge.

P.Q.M.

La Sezione ricusa il visto e la registrazione sull'atto 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)