

Delibera n. SCCLEG/1/2012/PREV

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;

Claudio IAFOLLA, Presidente di Sez. in soprannumero;

componenti: Roberto TABBITA, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Maria Elena RASO, Giuseppa MANEGGIO, Antonio ATTANASIO, Paolo CREA; Paola COSA (relatore), Giovanni ZOTTA, Riccardo VENTRE, Oriana CALABRESI, Laura CAFASSO, Francesco TARGIA, Massimo ROMANO.

nell'adunanza del 29 dicembre 2011

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);

VISTO l'art.17, commi 30 e 30 -bis del decreto legge 1° luglio 2009, n.78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n.102;

VISTO l'art.9 comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge n.122/2010;

VISTI gli articoli 1, comma 2, e 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165;

VISTO il **Decreto n. 10/2011 dell'Università degli Studi "Magna Grecia" di Catanzaro – Facoltà di Medicina e Chirurgia – Dipartimento di Scienze Mediche - , concernente il conferimento di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa alla Sig.ra **Maria Venere CANNAVO'** (prot. C.d.c. n.25766 del 17 ottobre 2011);**

VISTO il rilievo istruttorio prot. C.d.c. n. 28130, in data 11 novembre 2011, con il quale sono state formulate le osservazioni da parte del competente Ufficio di controllo in merito al predetto provvedimento;

VISTE le controdeduzioni dell'Università "Magna Grecia" di Catanzaro, acquisite in atti dell'Ufficio al protocollo numero n. 30601 del

5 dicembre 2011;

VISTA la relazione in data 15 dicembre 2011 del Magistrato istruttore, che, non ritenendo persuasive le argomentazioni esposte 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 al controllo atti del Ministero dell'economia e delle finanze, depositata in atti al prot. n. 20319790 del 16 dicembre 2011;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale, in data 20 dicembre 2011, di convocazione per il giorno 29 dicembre 2011 del Collegio della Sezione per l'esame della questione proposta;

VISTA la nota della Segreteria prot. n.32160, datata 20 dicembre 2011, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata alle Amministrazioni interessate;

UDITO il relatore, Cons. Paola COSA;

UDITO, in rappresentanza dell'Università "*Magna Grecia*" di Catanzaro, il Direttore Amministrativo dr. Luigi GRANDINETTI;

con l'assistenza del dr. Costantino DE SANTIS, in qualità di Segretario verbalizzante.

Ritenuto in

F A T T O

In data 17 ottobre 2011 è pervenuto alla Corte, per essere sottoposto al controllo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f-bis) della legge 14 gennaio 1994, n.20, il provvedimento adottato dalla

Facoltà di Medicina – Dipartimento di Scienze mediche - dell'Università degli Studi "*Magna Grecia*" di Catanzaro, concernente il conferimento di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa alla Sig.ra Maria Venere CANNAVO' (prot. C.d.c. n.25766 del 17 ottobre 2011).

Il competente Ufficio di controllo, con foglio di rilievo in data 11 novembre 2011, ha chiesto chiarimenti e precisazioni con riferimento agli aspetti di seguito indicati.

Premesso che, come previsto dall'art.7, c.6, del d.lgs n.165/2001, il ricorso al conferimento di incarichi individuali a soggetti estranei all'Amministrazione deve considerarsi limitato a prestazioni altamente qualificate e, soprattutto, di natura temporanea, è stato osservato che nel Regolamento in materia di conferimento incarichi, adottato dall'Università degli Studi "*Magna Grecia*" di Catanzaro con D.R. n. 982 del 2 novembre 2006 (successivamente modificato ad opera del Senato Accademico nel dicembre 2007), non è dato rinvenire disposizioni specifiche in materia di rinnovo se non quelle contenute nell'art.8, la cui dichiarata natura transitoria collega, evidentemente, il ricorso all'istituto del rinnovo alla finalità di garantire, nella fase transitoria in cui le stesse sono state adottate, la continuità dell'azione amministrativa dell'Ateneo, con riferimento esplicito ai contratti in atto al momento della pubblicazione del predetto Regolamento.

L'Ufficio ha evidenziato, inoltre, che, sebbene nel provvedimento in esame l'indicazione della rinnovabilità fosse già stata prevista nel bando della procedura comparativa indetta per il conferimento, in realtà, il predetto bando non avrebbe potuto contenere norme che disponessero

al di là o contro le norme vigenti in materia di contratti di collaborazione di cui all'art. dall'art.7, c.6, del d.lgs. n.165/2001.

Inoltre, dal momento che - come ribadito anche dalla giurisprudenza della Corte e dalla prassi amministrativa riassunta nelle circolari applicative della Funzione Pubblica n.4 del 2004, n.5 del 2006 e n.2 del 2008 - l'esigenza di acquisire apporti di elevata qualificazione professionale può essere fronteggiata dalle Amministrazioni solo in via straordinaria con il conferimento di incarichi di collaborazione a soggetti estranei, dovendo le stesse preventivamente vagliare tutte le possibilità di ricorso a strumenti alternativi, l'Ufficio ha chiesto di chiarire se le funzioni affidate con il conferimento in esame esulino, in effetti, da quelle ordinariamente attribuibili a personale rientrante nei profili funzionali dell'organico dell'Amministrazione.

Sono stati richiesti chiarimenti, infine, circa la specifica professionalità riconosciuta in capo alla Sig.ra CANNAVO', in quanto non rinvenibile in modo evidente nella documentazione in atti.

In sede di replica, fornita con nota del 5 dicembre 2011 (acquisita agli atti dell'Ufficio al prot. n. 30601), l'Università degli Studi "Magna Grecia" di Catanzaro ha precisato, in primo luogo, *"che l'inserimento nel bando di concorso della possibilità di rinnovare eventualmente il contratto, in base all'art.8 del Regolamento di Ateneo che disciplina le procedure comparative per l'attribuzione degli incarichi di collaborazione - adottato con D.R. n.982 dell'11.02.2006- è stato recepito come una probabilità che il progetto per il quale è stato conferito non venga portato a compimento; tuttavia - prosegue l'Università- l'eventuale rinnovo*

sarebbe, comunque, sottoposto oltre che al Senato Accademico anche al controllo della Corte”.

Inoltre, in ordine al profilo relativo alla qualificazione professionale dell’interessata, in sede di replica, l’Università ha fatto presente di aver tenuto conto, oltre che dell’art.7, c.6 del d.lgs. n.165/2001, anche dall’art.22, c.2. della legge n.69/2009 che *“prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria per i soggetti che operino a supporto dell’attività didattica e di ricerca e che tali incarichi gravino su finanziamenti derivanti da contratti attivi con soggetti privati”*.Al riguardo, inoltre, la suddetta Università ha fatto presente che *“prima del bando di concorso è stato pubblicato sul sito dell’Ateneo un bando interno, al fine di accertare la possibilità di utilizzare risorse umane disponibili nell’ateneo ed il bando è andato deserto”*.

Infine, in merito alla richiesta di precisazioni sulla natura dell’incarico affidato alla Sig.ra Cannavò, l’Ateneo ha precisato che *“la natura dell’incarico è prettamente tecnica e non richiede prestazioni di elevata qualificazione professionale ma certamente un’esperienza maturata nello specifico settore scientifico così come richiesto dal bando e come si evince dal curriculum. Del resto il compenso di euro 13.000 lorde è strettamente conforme al tipo di attività lavorativa richiesta”*.

Il Magistrato istruttore, non ritenendo gli elementi forniti dall’Amministrazione utili a superare le perplessità evidenziate nel citato foglio di osservazioni, con relazione depositata in atti in data 15 dicembre 2011, ha sottoposto la questione al Consigliere Delegato del competente Ufficio di controllo, proponendone il deferimento all’esame

collegiale della Sezione.

Nella relazione di deferimento, in primo luogo, è stato evidenziato che, analogamente a quanto già osservato con riferimento ai provvedimenti del medesimo Ateneo, oggetto della delibera della Sezione Centrale di controllo n. 24/2011, l'assenza nel regolamento dell'Università "Magna Grecia" di Catanzaro di disposizioni applicabili in materia di rinnovo trova conferma nelle controdeduzioni formulate dal Dipartimento di Scienze Giuridiche, che, in quell'occasione, ha precisato *"le disposizioni contenute nell'art.8 del Regolamento di Ateneo in materia di conferimento incarichi di collaborazione (DR n.982 del 2 novembre 2006) si applicano ai contratti posti in essere prima dell'entrata in vigore del Regolamento e non a quelli, come nel caso di specie, stipulati dopo l'entrata in vigore"*. Tali considerazioni valgono, a tutti gli effetti, anche per il caso in esame, ove il richiamo alle disposizioni contenute nell'art.8 del regolamento risulta del tutto inconferente.

Inoltre, è stato sottolineato che sul punto non possono soccorrere le argomentazioni prodotte dall'Università in merito al fatto che la previsione dell'eventuale rinnovo debba ritenersi, comunque, collegata alla possibilità che il progetto, per il quale è stato conferito l'incarico, non venga portato a compimento, in quanto tale previsione riguarda non l'ipotesi contemplata del rinnovo ma la diversa fattispecie della proroga, con la quale sembra essere stata in effetti confusa.

Com'è noto, vi è una differenza non solo terminologica fra proroga e rinnovo, che sono due istituti giuridici ben distinti e da utilizzare in

modo differenziato: la proroga si configura, essenzialmente, come spostamento in avanti del termine contrattuale, e, dunque, come una sorta di ultra - attività del contratto originario; il rinnovo implica, invece, una nuova manifestazione di volontà e, quindi, un nuovo contratto, di contenuto eventualmente analogo al precedente, per il quale è necessaria, comunque, una nuova procedura comparativa, che preceda l'affidamento ed assicuri trasparenza ed imparzialità.

Per quanto concerne la natura dell'incarico conferito, alla quale deve ricollegarsi anche la professionalità richiesta ed in concreto posseduta dal prestatore, in sede istruttoria il relatore ha evidenziato che non appare per nulla evidente dalla lettura dei documenti a corredo dell'atto la specifica professionalità richiesta per lo svolgimento di una prestazione, che appare - *prima facie* - strumentale all'attività di ricerca svolta dal Dipartimento a prescindere da un progetto specifico da realizzare.

Al riguardo, il Magistrato istruttore ha osservato che la necessità di ricorrere ad un incarico di collaborazione di tipo coordinato e continuativo, invero, deve costituire un rimedio eccezionale per far fronte ad esigenze peculiari, per le quali l'Amministrazione necessita dell'apporto di specifiche competenze professionali esterne, in quanto non rinvenibili al suo interno. Nel caso in cui non ricorrano i presupposti di eccezionalità indicati, l'ordinamento ha messo a disposizione delle Amministrazioni strumenti diversi, con i quali affrontare esigenze organizzative che si configurino come permanenti. L'Amministrazione conferente non può fare ricorso all'affidamento di incarichi a soggetti estranei per lo svolgimento di funzioni

ordinarie, attribuibili a personale presente in organico, onde evitare che tal prassi si traduca in forme atipiche di assunzione, con conseguente elusione delle disposizioni in materia di accesso all'impiego nelle Pubbliche amministrazioni, nonché di contenimento della spesa di personale.

Infine, la relazione di deferimento ha messo in evidenza che, alla luce di quanto disposto dalle clausole contenute nel contratto in esame ed, in particolare, dall'art. 5 - che prevede espressamente la decadenza dall'incarico nel caso in cui il collaboratore non avvii la propria prestazione entro il termine di cui all'art.3 e cioè il 28 luglio 2011 (data che coincide con la stipula del contratto medesimo ma che precede l'invio dell'atto al controllo della Corte) - il provvedimento in esame dovrebbe aver già prodotto i propri effetti, senza attendere l'esito positivo della stesso controllo per espressa volontà delle parti e senza una ragione che giustifichi l'anticipata esecuzione.

A tale ultimo riguardo il rappresentante dell'Ateneo, intervenuto in adunanza, ha depositato una dichiarazione, sottoscritta dal Decano del Dipartimento prof. Focà, nella quale si fa presente che *"non è stato ancora autorizzato l'avvio all'attività lavorativa prevista nel contratto stipulato, né di conseguenza è stato liquidato alcun relativo emolumento, in attesa di ricevere parere di legittimità sul suddetto contratto da parte della Corte dei Conti"*.

Considerato in

DIRITTO

1. La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del provvedimento in esame, concernente il conferimento di un contratto di

collaborazione coordinata e continuativa da parte della Facoltà di Medicina – Dipartimento di Scienze mediche - dell'Università degli Studi "Magna Grecia" di Catanzaro.

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

Come 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.

Innanzitutto, l'oggetto della prestazione, deve essere determinato, così come la durata ed il luogo, al momento del conferimento e deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ovvero ad obiettivi e progetti specifici, ma 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 e la prestazione deve essere di natura altamente qualificata e di durata temporanea.

A proposito della durata dei contratti di collaborazione, è stata in più occasioni ribadita sia dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. da ultimo la delibera della Sez. Centrale di controllo n.24/2011) che dalla prassi amministrativa la necessità che gli incarichi ex art. 7, c.6, del d.lgs. n.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.

Al riguardo, infatti, l'indirizzo giurisprudenziale prevalente in materia considera l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa non rinnovabile e non prorogabile, se non a fronte di un ben preciso interesse dell'Amministrazione committente, adeguatamente motivato ed al solo fine di completare le attività oggetto dell'incarico, limitatamente all'ipotesi di completamento di attività avviate contenute all'interno di uno specifico progetto.

Per le ragioni sopra indicate il Collegio considera *contra legem* la previsione, contenuta nelle premesse del contratto in esame, di eventuale rinnovabilità dello stesso che, pertanto, deve ritenersi non applicabile, anche sulla scorta di quanto precisato dalla stessa Amministrazione, che ritiene tale previsione "*meramente eventuale*" e non certo fondativa dell'accordo intervenuto fra le parti.

Il Collegio, conclusivamente - pur evidenziando la necessità che l'Ateneo assicuri la doverosa osservanza dei limiti di spesa imposti anche alle Università dall'art.9, c.8, del D.L. n.78/2010, convertito dalla legge n.122/2010, per il personale di cui le stesse si avvalgono per prestazioni

a tempo determinato, ovvero per contratti di collaborazione coordinata e continuativa – ritiene che nel caso in esame ricorrano i presupposti richiesti dalla vigente normativa per il conferimento di incarichi della tipologia di quello affidato con il provvedimento *de quo* e che, pertanto, lo stesso possa considerarsi conforme a legge.

PQM

la Sezione Centrale del controllo di legittimità ammette al visto ed alla conseguente registrazione il provvedimento specificato in epigrafe.

Il Presidente

Pietro De Franciscis

Il Relatore

Paola Cosa

Depositata in Segreteria il 13-01-2012

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice