

UFFICIO STUDI CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".

Il controllo preventivo della Corte dei conti sui contratti di prestazione d'opera stipulati dalle Università statali

Il presente contributo trae spunto da una recente pronuncia della Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ([Deliberazione n. SCCLEG/7/2017/PREV](#) pubblicata il 15.12.2017) relativa ad un contratto proposto da un Ateneo statale. Trattavasi di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa, avente ad oggetto lo svolgimento di attività di *"tutor d'aula, assistenza alla didattica e promozione del master"*^[1]. L'Ateneo aveva inviato l'atto per il visto^[2] ritenendo che si trattasse di incarico di lavoro autonomo non rientrante nell'ambito oggettivo fissato dall'articolo 1, comma 303, della legge n. 232/2016^[3] (sulla quale questo Ufficio aveva redatto un apposito [commento](#)) poiché avente a oggetto attività non finalizzata allo sviluppo delle attività di ricerca e supporto alla stessa.

Secondo la Sezione adita, la risoluzione della questione presuppone la ricerca dell'ambito oggettivo di applicazione della disposizione di cui all'art. 1, comma 303, della legge n. 232/2016, secondo i canoni ermeneutici propri del diritto italiano, prioritariamente mediante l'analisi testuale e poi quella sistematica. A tale proposito la Corte ha fatto leva su un'altra disposizione recente: l'art. 14, comma 1, del Dlgs. n. 218/2016, recante norme di semplificazione delle attività degli Enti pubblici di ricerca, che ha previsto che *"gli atti e i contratti, di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stipulati dagli Enti (di ricerca, ndr) non sono soggetti al controllo previsto dall'articolo 3, comma 1 lett. f-bis) della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni"*. Per tali enti, in sostanza, la norma ha assunto un carattere *"generale"* ed *"inclusivo"* dell'intera gamma dei conferimenti di incarichi di cui all'articolo 7, comma 6^[4], del Dlgs. n. 165/2001 **senza alcuna limitazione a uno specifico settore.**

Per la Corte, considerate anche alcune pronunce^[5] espresse in passato nel preesistente quadro legislativo, l'interpretazione estensiva della norma appare, al contempo, più funzionale rispetto all'intenzione del legislatore (*minus dixit quam voluit*) e più adeguata riguardo al quadro normativo in materia di controllo preventivo di legittimità che, dunque, deve ritenersi venuto meno per **gli atti di conferimento, di qualunque natura**, degli incarichi (di collaborazione coordinata e continuativa) di cui all'articolo 7, comma 6, del Dlgs. n. 165/2001 stipulati dalle Università statali.

[1] L'atto era stato proposto dall'Ateneo al competente Ufficio di controllo che lo aveva ricevuto il 18.09.2017. Il contratto prevedeva un compenso di complessivi euro 4.650,00 e una durata di cinque mesi.

[2] Previsto dall'articolo 3, comma 1, lett. f-bis, legge n. 20/1994. Con il d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) erano state inserite, nel testo di cui all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, la lettera f bis) e la lettera f ter), rispettivamente destinate a sottoporre al controllo preventivo di legittimità gli *"atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165"*, e gli *"atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266"*. Sull'argomento v. Massimo Asaro: *L'autonomia delle università dopo la delibera della Corte dei Conti n. 24/2009*, pubblicato sulla rivista giuridica Lexitalia.it, ISSN 2240-5534.

[3]

Legge di bilancio per il 2017: 1.303. *Al fine di favorire lo sviluppo delle attività di ricerca nelle università statali e di valorizzare le attività di supporto allo svolgimento delle stesse senza maggiori oneri per lo Stato, a decorrere dall'anno 2017: a) gli atti e i contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stipulati dalle università statali non sono soggetti al controllo previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera f-bis), della legge 14 gennaio 1994, n. 20; b) all'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al comma 12, quarto periodo, le parole: «dalle università e» sono sostituite dalle seguenti: «dalle università nonché a quella effettuata» e, al comma 13, quarto periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché dalle università». Al fine di assicurare il rispetto di quanto previsto dall'articolo 6, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, in termini di minori entrate per lo Stato con riferimento a quanto previsto dal periodo precedente, lo stanziamento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e' ridotto di 12 milioni di euro; c) all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 dicembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 66 del 20 marzo 2015, le parole: «30 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «50 per cento».*

[4]

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 e' ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario e' 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, e' 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.*

[5]

V. delibere n. 20 del 2009 e n. 12 del 2011.