

Deliberazione n. **SCCLEG/12/2011/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;**

componenti: **Roberto TABBITA, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI,**

Simonetta ROSA, Alberto GIACOMINI (relatore), Maria Elena RASO,

Antonio ATTANASIO, Paolo CREA, Paola COSA, Luigi CASO, Raimondo

POLLASTRINI, Laura D'AMBROSIO.

nell'adunanza del 14 luglio 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 e

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 e 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 da ultimo, con Provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24.06.2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

VISTO il contratto di lavoro autonomo e occasionale 19 aprile 2011, stipulato tra l'Università degli Studi di Sassari, Dipartimento di economia impresa e regolamentazione e la dott.ssa **Francesca FAEDDA**;

VISTO il foglio di rilievi n. 10090 in data 23 maggio 2011, con il quale sono state mosse osservazioni al predetto contratto dall'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri delle attività produttive;

VISTE le controdeduzioni dell'Università degli Studi di Sassari, formulate con nota n. 37 del 20 giugno 2011;

VISTA la relazione del Magistrato istruttore n. 16392604 del 1° luglio 2011 che, non ritenendo esaustive le argomentazioni svolte dall'Amministrazione, ha proposto di deferire la questione alla Sezione Centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato;

VISTA la richiesta di deferimento del Consigliere delegato al controllo atti Ministeri delle attività produttive n. 16392078 in data 1° luglio 2011;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale in data 5 luglio 2011 di convocazione per il giorno 14 luglio 2011 del Collegio della Sezione per l'esame della questione proposta;

VISTA la nota della Segreteria della Sezione n.001562 in data 6

luglio 2011 con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata

inoltrata all'Amministrazione interessata;

UDITO il relatore, Cons. Alberto GIACOMINI;

UDITI, in rappresentanza dell'Università degli Studi di Sassari, il

Direttore del Dipartimento di economia Marco VANNINI e il Responsabile

amministrativo del Dipartimento Guido QUINTO NURRA;

con l'assistenza della Sig.ra Luciana STARITA, in qualità di Segretario

verbalizzante.

Ritenuto in

FATTO

Con contratto di lavoro autonomo e occasionale, stipulato ai

sensi dell'art. 2222 del codice civile, l'Università degli Studi di Sassari,

Dipartimento di economia impresa e regolamentazione, in data 19 aprile

2011 ha convenuto con la dott.ssa Francesca Faedda - per la durata di

giorni 30 e per un importo lordo di euro 2.764,97 - una prestazione di

lavoro concernente principalmente attività di ricerca in materia di

azienda, ramo di azienda, stabilimento industriale e simile nella fiscalità

locale.

Il competente Ufficio di controllo, con foglio di rilievi n. 10090 in

data 23 maggio 2011, ha osservato, nell'assegnazione dell'incarico, il

mancato rispetto della procedura comparativa prevista dall'art.7, comma

6-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Ha osservato,

altresì, che la predetta norma primaria non poteva essere derogata da

altra norma di rango secondario (art. 10 del regolamento approvato dal

Consiglio di amministrazione dell'Ateneo in data 19 gennaio 2010), posta a rondamento dall'Università di Sassari per il conferimento dell'incarico senza l'adozione della procedura comparativa.

Con nota n. 37 del 20 giugno 2011, l'Università di Sassari ha replicato che la propria norma regolamentare (art. 10) sarebbe stata in linea con il disposto di cui all'art. 7, comma 6-bis, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo il quale viene riconosciuto alla Pubblica Amministrazione il potere di disciplinare e rendere pubbliche le procedure per il conferimento degli incarichi di collaborazione "secondo i propri ordinamenti". Ha soggiunto, a sostegno di quanto sopra, che sul punto era intervenuto più volte il Dipartimento della funzione pubblica con circolari nn. 4 del 15 luglio 2004, 5 del 21 dicembre 2006 e 2 dell'11 marzo 2008.

Alla richiamata ultima circolare, in particolare, è stata poi allegata una bozza di regolamento, "cui le amministrazioni possono fare utile riferimento, pur con i necessari adattamenti alle specificità organizzative e alle funzioni istituzionali loro proprie". L'Ateneo di Sassari, quindi, nel dotarsi del proprio regolamento, avrebbe tenuto conto delle predette circolari, prevedendo, all'art. 10, comma 5, lett. c), in coerenza con l'autonomia ordinamentale riconosciuta dall'art. 7, comma 6-bis, del d. leg.vo n. 165 del 2001, il ricorso alla valutazione comparativa solo in presenza di importi superiori a 5.000 euro. Ha concluso la risposta, facendo presente che la procedura adottata sarebbe stata già ritenuta legittima dalla stessa Corte dei conti per analoghi provvedimenti.

Non ritenendo superato l'insorto dissenso, il Magistrato

istruttore, con apposita relazione (nota n. 16392604 del 1° luglio 2011)

ha sottoposto la questione al Consigliere delegato del competente Ufficio

di controllo, per il deferimento della stessa nella sede collegiale:

quest'ultimo, con foglio di pari data n. 16392078, indirizzato al

Presidente di questa Sezione centrale - nel concordare nel merito con

quanto sostenuto dal predetto Magistrato - ha ritenuto di sollevare "ex

officio" innanzi al Collegio la questione pregiudiziale dell'assoggettabilità

al controllo preventivo della Corte degli atti della specie adottati dalle

Università.

La esclusione dal controllo della Corte degli atti delle Università

sarebbe giustificata, in sintesi, da quanto segue:

- l'art. 33 della Costituzione, in virtù del quale (comma 6) le

università hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti

dalle leggi dello Stato, nell'intenzione dei costituenti avrebbe limitato

l'azione legislativa dello Stato al diritto di disciplinare l'esercizio

professionale attraverso il conferimento dei relativi diplomi di

abilitazione;

- la Corte costituzionale, nell'affrontare il rapporto tra legge ed

autonomia universitaria (sent. N. 383 del 1998) avrebbe chiarito che in

tale rapporto le previsioni legislative valgono come "limiti", che non

sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al

punto di ridurre le Università - che la Costituzione vuole dotate di

ordinamenti autonomi - al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni

assentite al centro;

- l'art. 6, comma 1, della legge 9 maggio 1989, n. 168,

concernente l'istituzione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, espressamente richiama l'art. 33 della Costituzione per affermare l'autonomia didattica, scientifica, organizzativa e contabile delle Università attraverso ordinamenti autonomi (statuti e regolamenti);

- per quanto sopra, la norma sul controllo preventivo degli atti della specie, adottati dalla Pubblica Amministrazione in genere (art. 3, comma 1, lett. f-bis e ter della legge 14 gennaio 1994, n. 20), non sarebbe applicabile nei confronti delle Università, in quanto non riferentesi espressamente a tali enti dotati di autonomia ordinamentale prevista costituzionalmente e, per questo, rinforzata con leggi speciali. In sostanza, l'autonomia ordinamentale delle Università potrebbe essere modificata o limitata solo con apposita norma speciale e non con una normativa generalizzata sul controllo, come quella sopra richiamata.

La ricostruzione dei fatti è stata confermata dai rappresentanti dell'Università, i quali hanno ribadito, nella sostanza, le argomentazioni formulate in sede di controdeduzioni al foglio di rilievi mosso dall'Ufficio di controllo.

Considerato in

DIRITTO

La pregiudiziale sulla quale il Collegio è chiamato a pronunciarsi riguarda l'applicabilità nei confronti delle Università della disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. f - bis della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni, con la quale viene stabilito

l'esercizio del controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti e contratti previsti dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adottati dalla Pubblica Amministrazione come identificata ed intesa dal precedente art. 1, comma 2, del decreto stesso. Infatti, nell'ambito della nozione di Pubblica Amministrazione sono espressamente richiamate, fra gli altri enti statali e no, anche le Università.

La prospettata tesi del Consigliere delegato dell'Ufficio si basa, essenzialmente, sulla riconosciuta specialità della normativa riguardante l'autonomia delle Università, rilevata dalla stessa Carta costituzionale (art. 33) nella interpretazione fornita dai costituenti e dalla Corte costituzionale con apposita pronuncia (n. 383 del 1998), che non consentirebbe alcuna limitazione o modifica se non attraverso successiva normativa di settore, a contenuto organico e con disciplina speciale: circostanza, questa, non rinvenibile nella richiamata norma sul controllo della Corte, indirizzata, secondo la sua generica formulazione, a tutti gli enti pubblici ricadenti nell'alveo della Pubblica Amministrazione, tra cui anche le Università.

Ad avviso del Collegio la prospettata tesi non si appalesa accoglibile.

Ed invero, per indirizzo costante della Corte, le norme sul controllo sono eccezionali, di ordine pubblico e d'immediata attuazione, in quanto dettate da esigenze che il legislatore ritiene impellenti e indefettibili specialmente in presenza di una situazione congiunturale, come la presente, in cui sorge la necessità di controllare e monitorare la

spesa pubblica, al fine di contenerla, per il perseguimento del pareggio
dei bilanci in tempi brevi.

Vero è che le norme eccezionali, specialmente se emanate in
tempo di finanza straordinaria, vanno sempre interpretate in senso
restrittivo onde evitare pesi e sacrifici non espressamente contemplati
dalle norme stesse, in ossequio al principio generale nell'ordinamento
che non consente limitazioni alle situazioni giuridiche soggettive senza
apposita espressa disposizione normativa di rango primario: ma vero è,
altresì, che la norma sul controllo in questione - nel fare rinvio alla
Pubblica Amministrazione, così come definita ed elencata nel decreto
legislativo n. 165 del 2001 - non può che riguardare anche le Università
espressamente menzionate tra gli enti pubblici dall'art. 1, comma 2,
dello stesso decreto.

L'invocata autonomia delle Università, quindi, può ben essere
limitata con l'attuale norma sul controllo, secondo il dettato
costituzionale (art. 33), peraltro, di rango primario ed eccezionale "ex
se", senza necessità di particolari rinvii all'ordinamento universitario che
la rendano dichiaratamente speciale o eccezionale.

Quanto sopra, invero, si presenta in linea con quanto affermato,
con deliberazione n. 24/2009/P, da questa Sezione nell'adunanza del 10
dicembre 2009, laddove - nell'affrontare analoga problematica
sull'assoggettabilità al controllo degli atti delle Università - è stata
riconosciuta l'applicabilità della norma sul controllo in questione anche
nei confronti delle Università stesse, trattandosi di "strumento di pari
gerarchia (rispetto alle norme sulle Università)...in grado di apportare

modifiche alla precedente regolamentazione, in virtù del principio della
"successione delle leggi sul tempo".

Con riguardo, poi, alla esclusione dal controllo preventivo della
Corte degli incarichi di docenza, espressamente prevista con
deliberazione n. 20/09 del 12 novembre 2009, il Collegio ritiene di
precisare che, in virtù dell'alta considerazione che la Carta costituzionale
ha inteso dare all'insegnamento universitario (art. 33) - libero nella sua
funzione e manifestazione in quanto, alla stregua dell'arte, massima
espressione della libertà dell'individuo a servizio della collettività -
nell'ampia nozione di docenza universitaria debba essere ricondotta ogni
fattispecie intimamente e strettamente connessa ad essa (studio e
ricerca), da formalizzare con atti che evidenzino tale nesso anche
attraverso idonei mezzi probatori.

Passando al merito, il Collegio osserva "*in primis*" che il
contratto all'esame, in quanto non riconducibile per l'oggetto ad alcuna
fattispecie connessa alla docenza, sia da sottoporre al controllo della
Corte secondo i canoni dettati dall'art. 3, comma 1, lett. f - bis della
legge n. 20 del 1994, che rinvia alla normativa contenuta nell'art. 7,
comma 6 e successivi, del decreto legislativo n. 165 del 2001,
attualmente vigente .

L'Università di Sassari sostiene l'autonomia ordinamentale
dell'Ateneo che le consentirebbe - in deroga alla normativa statale, che
prevede invece procedure comparative per ogni conferimento d'incarico
di collaborazione indipendentemente dall'importo - di evitare tale ricorso
in presenza di corrispettivi che, come nel caso in esame, non superino

l'importo di euro 5.000. A sostegno di ciò richiama alcune circolari del Dipartimento della funzione pubblica, che avrebbero consentito tale deroga da parte degli ordinamenti universitari, e la circostanza che la stessa Corte, in sede di controllo, avrebbe ritenuto legittima tale eccezione per analoghi provvedimenti ad essa rassegnati.

In proposito, la Sezione ritiene che una corretta impostazione della problematica debba prescindere da ogni disposizione non normativa prevista in circolari e da interpretazioni fornite in via amministrativa, dovendo essere risolta la questione nell'ambito delle fonti del diritto e della gerarchia delle norme appartenenti a distinti ordinamenti.

Né ritiene il Collegio che precedenti comportamenti della Corte in sede di controllo siano da ritenere vincolanti in ordine alla interpretazione da dare alle norme in esame, vertendosi in una problematica da affrontare "ex professo" nella competente sede collegiale, l'unica deputata a determinare, nella fase contenziosa, orientamenti interpretativi nella materia di propria competenza.

Una prima considerazione da fare è proprio quella dell'Ufficio di controllo, secondo la quale la normativa primaria di cui all'art. 7, comma 6 bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001 non consente alcuna deroga alle procedure comparative, se non con successiva norma di pari rango, allo stato attuale non esistente. Atteso poi che la richiamata norma è espressione dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità delle amministrazioni pubbliche - attraverso, appunto, la previsione di procedura concorsuale per l'affidamento di tali incarichi - se ne deve dedurre che, ferma restando la sua applicazione da parte di ogni

soggetto pubblico destinatario della norma, vengano rimessi ai relativi ordinamenti le sole modalità e pubblicità delle procedure comparative.

Non va sottaciuto che tale interpretazione è conforme a quanto già stabilito in linea generale da questa Sezione in precedenti pronunzie (cfr. deliberazioni n. 1/2010/P e 25/2010/P), laddove è stato espressamente affermato che *"l'art. 7, comma 6, (con i successivi e relativi commi) del decreto legislativo in questione 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 della P.A."*.

La doverosa osservanza della norma primaria non consente, quindi alcuna deroga da parte degli ordinamenti universitari. Diversamente opinando, invero, si consentirebbe agli enti pubblici in questione di stabilire *"ad libitum"*, attraverso i propri statuti e regolamenti, la soglia minima consentita per evitare procedure concorsuali: così svuotando di contenuto la stessa norma sul controllo, perché inibita a controllare la spesa pubblica ogniqualvolta vengano poste eccezioni alle procedure secondo parametri di merito non sottoposti a controllo e variabili da ente a ente. Ne conseguirebbe, quindi, che il controllo della Corte sulla materia sarebbe limitato principalmente al corretto rispetto della soglia prevista dalla normativa statutaria e regolamentare, con aperta violazione dei principi di imparzialità garantiti costituzionalmente.

Di certo, sotto il profilo sostanziale soglie minime per evitare costose e laboriose procedure concorsuali sarebbero da auspicare, ma il

difetto di una normativa primaria che preveda eccezioni al sistema non consente a questo Collegio una diversa interpretazione all'infuori di quella fornita.

Pertanto, il contratto stipulato dall'Università di Sassari con la dott.ssa Francesca FAEDDA non può essere considerato conforme a legge.

P. Q. M.

La Sezione ricusa il visto e la conseguente registrazione al contratto specificato in epigrafe.

Il Presidente

(Rietro De Franciscis)

L'estensore

(Alberto Giacomini)



[Handwritten signature of Rietro De Franciscis]

[Handwritten signature of Alberto Giacomini]

Depositata in segreteria il

- 1 AGO 2011

Il Dirigente

(dott.ssa Paola LU GIUDICE)

[Handwritten signature of Paola Lu Giudice]