

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: Antonio FRITTELLA, Valeria CHIAROTTI, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO, Roberto BENEDETTI, Antonio ATTANASIO, Luisa D'EVOLI, Fabio Gaetano GALEFFI, Riccardo VENTRE, Francesco TARGIA, Benedetta COSSU (relatore), Oriella MARTORANA, Silvio DI VIRGILIO;

nell'adunanza del 9 dicembre 2015

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 G.U. n.

153 del 4 luglio 2011);

VISTO il contratto stipulato tra l'Università degli studi di Napoli "L'Orientale" e la dott.ssa Giorgia BEVILACQUA, con il quale è stato conferito un incarico di collaborazione coordinata e continuativa, nell'ambito di un progetto "CeMiRIMed- Centre on Migrants Rights in the Mediterranean" avente ad oggetto "Tutoraggio e supporto al coordinamento didattico-scientifico del progetto, supporto alla cura editoriale delle pubblicazioni prodotte nell'ambito del progetto, cura e organizzazione degli eventi di progetto, supporto al project managment";

VISTO il rilievo istruttorio inviato con nota prot. n. 34958 del 23 ottobre 2015, con il quale sono state formulate osservazioni da parte dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;

VISTE le controdeduzioni inviate dall'Amministrazione con nota prot. 23670 dell'11 novembre 2015;

VISTA la relazione del 4 dicembre 2015, con la quale il Magistrato istruttore, ritenendo non superate le censure mosse in precedenza, ha proposto al Consigliere Delegato il deferimento della questione alla sede collegiale;

VISTA la nota in pari data con la quale il Consigliere Delegato, condividendo le argomentazioni della citata relazione, ha deferito alla Sezione i predetti atti;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale in data 4 dicembre 2015, con la quale è stato convocato per il giorno 9 dicembre 2015 il Collegio per l'esame della questione proposta ed è stato nominato relatore il Primo referendario Benedetta COSSU;

VISTA la nota della Segreteria del 4 dicembre 2015, con la quale la

predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata all'Amministrazione interessata;

UDITO il relatore, Dott.ssa Benedetta COSSU;

NON INTERVENUTI rappresentanti dell'amministrazione;

Con l'assistenza della dr.ssa Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

È pervenuto all'esame dell'Ufficio in data 5 ottobre 2015, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. "f-bis", della legge 20/1994, il contratto stipulato tra l'Università degli studi di Napoli "L'Orientale" e la dott.ssa Giorgia BEVILACQUA, con il quale è stato conferito un incarico di collaborazione coordinata e continuativa, nell'ambito di un progetto "*CeMiRIMed- Centre on Migrants Rights in the Mediterranean*" avente ad oggetto "*tutoraggio e supporto al coordinamento didattico-scientifico del progetto, supporto alla cura editoriale delle pubblicazioni prodotte nell'ambito del progetto, cura e organizzazione degli eventi di progetto, supporto al project management*". Il contratto prevede un compenso di complessivi euro 22.000 e la sua scadenza è fissata al 30 giugno 2017.

In data 23 ottobre 2015, con foglio di rilievo prot. 34958, l'Ufficio di controllo ha comunicato all'Università degli Studi di Napoli che l'atto non era stato ammesso al visto e alla registrazione, per i seguenti motivi.

In relazione alla durata del contratto di collaborazione fissata nell'articolo 2, comma 1, del contratto medesimo si osserva che l'articolo 2, comma 4, del d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, prescrive che, a partire dal 1° gennaio 2017, è fatto divieto alle pubbliche

amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione. Poiché è previsto che la scadenza del contratto è fissata al 30 giugno 2017, ritiene l'Ufficio che il contratto in esame, così come strutturato, vada ad infrangere il predetto divieto per la parte successiva al 1° gennaio 2017.

Con nota prot. 23670 dell'11 novembre 2015, acquisita a prot. 37822 il 24 novembre 2015, l'Amministrazione ha riscontrato in ordine al predetto rilievo, precisando quanto segue.

Il progetto "*CEMIRIMed Centre on Migrants' Rights in the Mediterranean*" finanziato da *EACEA* nell'ambito del programma *Erasmus + Azione Jean Monnet* Centri di Eccellenza ha durata triennale, con scadenze al 30.6.17 per le attività didattico-scientifiche e 31.8.17 per la rendicontazione finale. Si prevede l'erogazione a circa 150 studenti della laurea magistrale o dottorandi di 28 ore di lezione per ciascun anno accademico, organizzate in 14 lezioni ciascuna di due ore, suddivise in 4 moduli. Sono inoltre previsti incontri cadenzati annuali di organizzazione didattico-scientifica, di monitoraggio delle attività e programmazione delle attività. Alla fine di ciascun anno accademico sono previsti seminari divulgativi e pubblicazioni dei risultati didattici e di ricerca (volumi, brochure e newsletter), nonché un evento finale a conclusione del progetto. Il contratto di collaborazione coordinata e continuativa affidato alla Dott.ssa BEVILACQUA si è reso necessario a supporto di dette attività (tutoraggio e supporto al coordinamento didattico scientifico, supporto alla cura editoriale delle pubblicazioni prodotte nell'ambito del progetto, cura e organizzazione degli eventi di progetto, supporto al *project management*) che dovranno concludersi entro il 30.6.2017, mentre i mesi di luglio ed agosto sono dedicati alla rendicontazione.

Si è ritenuto quindi opportuno fissare la scadenza del contratto al 30.6.2017, in quanto gli ultimi 6 mesi saranno i più densi di attività (ultime

lezioni calendarizzate fra febbraio e maggio, incontri di monitoraggio finale, pubblicazioni organizzazione evento conclusivo, pubblicazioni peraltro obbligatorie da progetto.

L'Amministrazione insisteva per l'ammissione al visto e alla registrazione il contratto in oggetto.

Gli elementi forniti dall'Università a sostegno dell'ammissibilità a visto del contratto in oggetto non sono stati ritenuti, dall'Ufficio di controllo remittente, pienamente idonei a superare i rilievi formulati sulla legittimità del contratto stesso.

In particolare, l'Ufficio di controllo, con relazione del 4 dicembre 2015, ha osservato quanto segue.

In sede di esame istruttorio del contratto di collaborazione è sorto il dubbio se il termine "*stipulare*" utilizzato nell'art. 2, comma 4, del d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81, indichi un divieto valido soltanto per il futuro, cioè per i contratti definiti e sottoscritti in data successiva al 1 gennaio 2017, oppure se con tale termine il legislatore abbia inteso stabilire un divieto di "attivare" ovvero "utilizzare" contratti nel periodo successivo al 1 gennaio 2017.

Tale perplessità è sorta in quanto i contratti di collaborazione si configurano come contratti di durata, per i quali sarebbe possibile distinguere un periodo di espletamento della prestazione sino al 31 dicembre 2016 da un periodo successivo al 1° gennaio 2017.

In ordine al significato da attribuire alla predetta disposizione normativa, l'ufficio remittente ha osservato che essa, conformemente ai canoni interpretativi, non può essere letta in modo isolato, estrapolandola dal contesto per cui è stata scritta e inserita nel testo di legge. L'art. 4, comma 2, del d. lgs. 81/2015, infatti, rappresenta una clausola di chiusura rispetto alla realizzazione di un complessivo progetto di riforma del settore del

lavoro.

L'art. 1 di tale provvedimento stabilisce che la forma comune di rapporto di lavoro è costituita dal contratto di lavoro subordinato. L'art. 2 stabilisce (primo comma) che, a partire dal 1° gennaio 2016, le collaborazioni coordinate e continuative si convertono in rapporti di lavoro subordinato, introducendo (comma 2) alcune eccezioni: collaborazioni previste da c.c.n.l.; collaborazioni prestate nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in albi professionali; attività di organi di controllo di società e di partecipanti a collegi e commissioni; collaborazioni in materia sportiva. Inoltre l'art. 2 prevede (comma 3) una procedura per l'accertamento dei requisiti di cui al comma 1 e soprattutto stabilisce regole di coordinamento (comma 4) tra la disciplina del lavoro e delle collaborazioni in ambito privatistico rispetto alle disposizioni vigenti nel settore pubblico, nel quale, peraltro, la conversione in rapporto di lavoro subordinato di cui al comma 1 dell'art. 2 non è applicabile. La seconda parte del comma 4 dell'art. 2 prescrive infine per la pubblica amministrazione – in attesa del riordino del settore del lavoro flessibile – un divieto di stipulare i contratti di collaborazione oltre il 1° gennaio 2017.

È da osservare, riguardo al riordino del settore, che la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ha disposto all'art. 17 l'emanazione di decreti legislativi in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: la lettera "o" del comma 1 comprende la disciplina delle forme di lavoro flessibile, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e con le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime. Attraverso il conferimento della delega, il legislatore ha proseguito il disegno di riordino della pubblica

amministrazione, senza modificare la disposizione sul divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione dal 1° gennaio 2017 già emanata con il d. lgs. 81/2015.

A parere dell'Ufficio remittente, la norma di che trattasi si presenta introduttiva di un regime che – in attesa del riordino del settore – comporta l'impossibilità di ottenere le prestazioni di collaborazione, da parte della pubblica amministrazione, oltre la data del 1° gennaio 2017. Il legislatore avrebbe infatti indicato chiaramente che intende procedere ad un nuovo regime delle collaborazioni coordinate e continuative, trasformandole in rapporti di lavoro subordinato a partire dal 2016 nel settore privato, ed eliminandole dal 2017 nel settore pubblico, fatto salvo il loro riordino. La tecnica legislativa utilizzata comporta, per il settore privato, che i rapporti di collaborazione vengano trasformati in rapporti di lavoro subordinato, viceversa, per il settore pubblico, viene disposta l'eliminazione del tipo di rapporto a partire dal 2017: non vengono previste specifiche conseguenze, ma è residuo il dubbio – in questa specifica sede di controllo preventivo di legittimità – se sia ammissibile procedere alla registrazione di contratti che, per la durata delle prestazioni travalicanti la data del 1° gennaio 2017, come nel caso di specie, comporteranno sicuramente l'instaurazione di un rapporto che sarà operante anche nel periodo in cui la legislazione vigente ne impone il divieto.

Il predetto art. 2, comma 4, del d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81 si presenta come norma cogente ed imperativa, e, sino a che il legislatore non avrà compiuto il riordino della materia del lavoro flessibile, essendo la delega al Governo già conferita per effetto della citata legge 124/2015, l'ufficio remittente ha ritenuto che non si potesse accedere ad una ipotesi interpretativa che vorrebbe consentire l'ammissione a visto dei contratti, sul presupposto che il divieto opererebbe solo per i contratti sottoscritti

dopo il 1° gennaio 2017.

Trattandosi di rapporto contrattuale che dura nel tempo, ha ritenuto l'Ufficio che si potesse individuare un periodo sino al 31 dicembre 2016 in cui l'atto conserverebbe la propria legittimità, rispetto ad un periodo successivo al 1° gennaio 2017 in cui l'atto diviene sin d'ora privo dei caratteri di legittimità, per violazione del predetto divieto. Opinando diversamente, la regola sarebbe facilmente aggirabile, in quanto sino al 31 dicembre 2016 si potrebbero attivare contratti, anche con scadenza successiva al 1° gennaio 2017. Un simile risultato è apparso illegittimo all'ufficio remittente, in quanto in contrasto con il quadro normativo introdotto dal d. lgs. 81/2015.

Attraverso il futuro intervento normativo di rango primario, per il quale già sono state conferite al Governo le deleghe ai sensi della legge 124/2015, la materia potrà essere diversamente regolata.

Il Magistrato istruttore, pertanto, con la predetta relazione del 4 dicembre 2015, condivisa e fatta propria 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.

Considerato in

DIRITTO

1. La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del contratto in epigrafe specificato, in particolare sulla clausola che fissa la scadenza del contratto il 30 giugno 2017.

La disposizione normativa cui fare riferimento ai fini della predetta valutazione è costituita dall'articolo 2, comma 4, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 il quale prevede che *"dal 1° gennaio 2017 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di collaborazione di cui al*

comma 1" (i.e. contratti di collaborazione coordinata e continuativa).

Come già indicato nella parte in fatto, le perplessità che sono sorte in sede istruttoria riguardano il giusto significato da attribuire al termine "*stipulare*", al fine di poter stabilire se i contratti di collaborazione sottoscritti *ante* 1° gennaio 2017, ma i cui effetti si dispiegano oltre tale data, possano essere o meno considerati legittimi.

2. La Sezione osserva preliminarmente che il d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81, non prevede norme transitorie che disciplinano il passaggio tra il regime attuale e il regime di divieto di stipulazione disposto dall'art. 2, comma 4, d. lgs. cit., sia pure in attesa di ulteriori norme di dettaglio da emanare sulla base della delega contenuta nella legge 124/2015, ovvero in sede di emanazione di decreti correttivi o modificativi sulla base della legge delega 183/2014 per i quali sono tuttora aperti i termini.

In relazione all'interpretazione da attribuire al predetto art. 2, comma 4, del d. lgs. 81/2015, osserva il Collegio che la prima forma di interpretazione è quella letterale. È noto peraltro che l'interprete, dopo aver tenuto conto del significato grammaticale delle parole considerate non in forma isolata, ma in base alle interrelazioni sintattiche, possa e debba analizzare il significato e la portata della norma che deve essere valutata nell'ordinamento complessivamente considerato, in modo sistematico.

2.1. Ciò premesso, si ritiene che sia l'interpretazione letterale, sia quella di tipo sistematico portino a ritenere che il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione si applica unicamente a partire dal 1 gennaio 2017.

Il significato da attribuire al termine "*stipulare*" non può che intendersi riferito al momento della formazione dell'accordo che, secondo la disciplina del contratto in generale, è rappresentato dal momento in cui si incontrano proposta ed accettazione (cfr. art. 1326 c.c.). Tale principio si applica

anche ai contratti di collaborazione che le pubbliche amministrazioni, tra cui le Università, possono stipulare con personale esterno ai sensi dell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 (purché ricorrano i presupposti di legittimità ivi previsti), pur se gli stessi sono preceduti da una procedura comparativa volta a selezionare il soggetto più idoneo a diventare la controparte del rapporto contrattuale e sono seguiti da una fase integrativa dell'efficacia nella quale il contratto è sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lett. f-*bis*, l.n. 20/94. Il momento della formazione dell'accordo si pone al centro della descritta sequenza procedimentale (procedura comparativa - stipulazione contratto- controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti) ed è rappresentato dal momento in cui il contratto viene sottoscritto dalle parti.

Da tali considerazioni si ricava che il divieto posto dall'articolo 2, comma 4, d.lgs. n. 81/2015 opera unicamente per i contratti sottoscritti a decorrere dal 1° gennaio 2017, ma non viceversa per quelli sottoscritti in data antecedente, pur se i loro effetti si dispiegano anche in un periodo successivo alla predetta data, in quanto ciò che rileva ai fini dell'applicazione della norma è il momento della stipulazione.

A ciò si aggiunga che una diversa interpretazione potrebbe comportare la violazione dell'articolo 11 delle disposizioni preliminari al c.c. in quanto, trattandosi di una disposizione che introduce una nuova disciplina in materia di rapporti di lavoro flessibile sia di tipo privatistico, sia pubblicistico, una sua applicazione, seppur parziale (*i.e.* per il periodo successivo al 1° gennaio 2017) a contratti già in essere, potrebbe porsi in contrasto con il principio della irretroattività della legge contenuto nel citato articolo.

2.2. Ritiene, inoltre, la Sezione che, secondo l'interpretazione sistematica delle nuove disposizioni introdotte dall'articolo 2 d.lgs.

81/2015, il legislatore abbia voluto mantenere la distinzione tra la disciplina dei rapporti di lavoro flessibili in ambito privatistico, rispetto alle medesime tipologie di rapporti che le pubbliche amministrazioni possono utilizzare. Se, infatti, per la prima tipologia di rapporti di lavoro, le novità introdotte dal d.lgs. 81/2015 sono costituite dall'abrogazione delle disposizioni introdotte dalla cd. Legge Biagi (d.lgs. 276/2003- artt. da 61 a 69 *bis*) recanti la disciplina dei contratti di collaborazione a progetto (cd. co.co.pro.) e la loro trasformazione, a decorrere dal 1 gennaio 2016, in contratti di lavoro subordinato, nell'ambito dei rapporti di lavoro flessibile stipulati con le pubbliche amministrazioni non è stata disposta l'abrogazione dell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001, quanto piuttosto è stato previsto un periodo (decorrente dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 81/2015 sino al 31 dicembre 2016) nel quale il legislatore è chiamato a rivedere le predette tipologie, allo scadere del quale scatta il divieto di utilizzare anche per le pubbliche amministrazioni contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Da tali premesse discende che i contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazioni nel predetto periodo di riordino della disciplina in materia di rapporti di lavoro flessibile e sino alla data del 31.12.2016 possono essere legittimamente stipulati, sempre che ricorrano tutti i presupposti di legittimità fissato nell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001.

2.3. Oltre alle considerazioni sopra svolte, la Sezione ritiene altresì, che qualora, come nel caso di specie, il contratto di collaborazione sia funzionalmente inserito nell'ambito di un progetto di ricerca, l'unitarietà e l'indivisibilità della prestazione che il collaboratore è chiamato a svolgere nell'ambito del progetto di ricerca e della sua durata non consentirebbero di suddividere la prestazione stessa in un periodo antecedente al 1°.1.2017 ed in un periodo successivo a tale data. In tali fattispecie non sarebbe,

pertanto, ontologicamente possibile ritenere parzialmente legittimo il contratto di collaborazione, se non a rischio di compromettere l'espletamento dell'intera prestazione contrattuale.

Così posta la questione, viene meno l'ipotesi di vizio di legittimità prefigurata nell'atto di deferimento all'esame collegiale.

Di conseguenza, la Sezione ritiene che il contratto possa ritenersi conforme a legge.

P.Q.M.

la Sezione Centrale del controllo di legittimità ammette al visto e alla conseguente registrazione il contratto in epigrafe.

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Il relatore

(Benedetta COSSU)

Depositata in Segreteria il 23 dicembre 2015

Il Dirigente

Dott.ssa Paola LO GIUDICE