

CONSORZIO PER LO SVILUPPO DEL POLO UNIVERSITARIO DI GORIZIA

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

N. 434/2014 di protocollo
N 49 delle deliberazioni

OGGETTO: Consulenze e collaborazioni Consorzio. (CIG: ZB21271FEA e ZCE1270139).

Nel giorno 19 dicembre 2014 il Consiglio di Amministrazione del Consorzio per lo Sviluppo del Polo Universitario di Gorizia, presenti i signori: Emilio Sgarlata, Presidente; Livia Zucalli, Paolo Luigi Maschio, Consiglieri; Bruno Gomiscech, Revisore dei Conti; Nicoletta Vasta, Delegata del Rettore dell'Università degli Studi di Udine, assenti giustificati: Laura Fasiolo, Consigliere; Giovanni Fraziano, Delegato del Rettore dell'Università degli Studi di Trieste; è presente anche l'avv. Fabio Ficarra, Consigliere designato dal Comune di Gorizia, in attesa di formalizzazione ufficiale dell'incarico il quale non interviene e non partecipa alla votazione.

Non sono presenti, poiché la discussione li riguarda, l'avv. Paolo Lazzeri e la rag. Luciana Perco, i quali rientrano per i successivi punti all'ordine del giorno:

Premesso che:

- Essendo in scadenza al 31.12.2014 i contratti di collaborazione in essere del Consorzio, il Presidente illustra al Consiglio di Amministrazione la situazione in atto, sia per quanto riguarda i consulenti esterni, amministrativo-contabile e legale, sia per quanto riguarda le collaborazioni coordinate;
- Relativamente alla consulenza amministrativa contabile oggi svolta dalla Rag. Luciana Perco, il Presidente propone il rinnovo del contratto per ulteriori tre anni, alle stesse condizioni oggi praticate, con un compenso annuale forfettario di Euro 6.000,00 (seimila) anno;
- Per quanto si attiene alla consulenza legale, il Presidente propone di stipulare un contratto di consulenza triennale forfettario con l'Avv. Paolo Lazzeri, con un compenso annuale di Euro 6.000,00 (seimila), maggiorato degli oneri di legge;
- Eventuali incarichi per argomenti specifici che necessitino di particolare assistenza, saranno affidati di volta in volta, fissandone modalità e compenso, da parte del Consiglio di Amministrazione;
- I contratti di consulenza di cui sopra saranno formalizzati con apposito documento, i termini dei quali avranno effetto dal 1° gennaio 2015 fino al 31.12.2017, prevedendo espressamente che gli stessi escludano assolutamente qualsivoglia forma di dipendenza, ovvero assoggettati ai vincoli propri di questa disciplina contrattuale;
- Interviene la Consigliera Zucalli, la quale propone di elevare il compenso dell'Avv. Lazzeri a 9.000,00 (novemila), maggiorato degli oneri di legge calcolati in Euro 2.419,20, stante la specificità del tipo di collaborazione, il Consigliere Maschio condivide la proposta con la stessa motivazione, il Presidente prende atto e concorda;
- Dopo approfondita discussione il Consiglio di Amministrazione dà mandato allo stesso di procedere alla relativa sottoscrizione documentale in base ai principali elementi prima espressi;
- Passando all'esame dei contratti in essere del personale che presta attualmente la propria opera presso il Consorzio con la formula della "collaborazione coordinata", il Presidente comunica al Consiglio di Amministrazione di aver affidato all'Avv. Francesco Donolato l'esame della situazione in essere, ipotizzando anche la possibilità di eventuale stabilizzazione, sia in base alla comunicazione in materia della Regione Friuli Venezia Giulia dd. 8.6.2011 prot. 002335/P-Lett mediante procedura concorsuale prevista dai dispositivi di legge, sia nei contenuti della nuova normativa contenuta dal cosiddetto Jobs Act;

- I risultati dell'esame espletato dal legale hanno evidenziato la possibilità di stabilizzazione delle posizioni, e sono materializzati dal parere espresso in data 15 dicembre 2014, che si allega alla presente delibera, facendone parte integrante;
- Segue ampia e ed approfondita discussione in materia, valutando i Consiglieri ogni aspetto della problematica, ivi compreso il vincolo posto in materia di costi che, in ossequio alla comunicazione della Regione FVG del 08/06/2011, prima citata, non possono essere superiori agli attuali. L'esame dei costi non fornisce tuttavia la necessaria copertura totale. Percorribile sarebbe quindi solo una soluzione parziale;
- Viene altresì e nel contempo esaminata la situazione delle istituzioni della Provincia di Gorizia, che oggi compongono la compagine sociale del Consorzio, cioè Comune, Provincia e Camera di Commercio di Gorizia;
- Viene rilevato che per quanto attiene la Provincia, le evoluzioni per le attribuzioni a questo ente, non assicurano le odierne certezze, anche in termini contributivi, ed analoghe certezze, in proiezione futura, non sono assicurate dall'altro socio C.C.I.A.A. di Gorizia, in evoluzione riduttiva in termini di sussistenza essa stessa, e quindi capacità contributiva;
- Segue ampia e approfondita discussione, durante la quale viene posto in risalto che, in tali scenari, il Consorzio potrebbe subire, con buona probabilità, sostanziali modificazioni della sua attività, con conseguenze oggi poco prevedibili;

Considerato che l'assunzione di impegni formali mediante procedure concorsuali, vengono quindi giudicate non prudenti, e di conseguenza non consone alla gestione dell'Ente con il presupposto del "buon padre di famiglia";

Rilevato che l'eccezionalità della situazione, quindi, suggerisce piuttosto il concetto di "proroga", che l'istituzione di nuove formule, ancorché legali;

Si ritiene, peraltro, che se le circostanze future, una volta stabilizzatasi la situazione prima illustrata e la struttura del Consorzio consolidata con presupposti che ne consentano l'attività quale oggi espletata, nulla vieti, in itinere, di affrontare ancora tali problematiche, nei termini che la situazione consentirà;

I Consiglieri, infine, concordano sul concetto di prudenza che le circostanze impongono e ritengono più opportuno una proroga dei contratti di collaborazione in essere, stante l'esperienza professionale specifica maturata e l'alta specializzazione del personale nelle rispettive materie da questo trattate, in particolare per quanto attiene alle specifiche procedure delle gare di appalto pubbliche per l'affidamento di servizi, ed alla partecipazione nazionale ed internazionale di bandi europei di specifica competenza del Consorzio;

La proroga dovrà prevedere le stesse condizioni economiche odierne e per una durata di anni 3 (tre), a far data il giorno successivo alla data di scadenza;

Per ulteriore carattere prudenziale, il Presidente propone al Consiglio di inserire nei nuovi contratti la clausola che preveda, in caso di scioglimento del Consorzio nell'arco del triennio, la cessazione automatica degli effetti contrattuali alla stessa data dell'eventuale scioglimento, e di estendere tale clausola ai contratti relativi al consulente amministrativo – contabile ed al consulente legale prima citati;

Tutto ciò premesso;

Udita la relazione del Presidente;

Vista la L.R. 11 dicembre 2003, n. 21;

Il Consulente legale e la Ragioniera-economa, hanno preso visione dei contenuti della presente delibera dando parere favorevole sulla corrispondenza alla legge di quanto deliberato e sulla regolarità contabile e copertura finanziaria ai sensi degli artt. 49 e 153 del D. Lgs. n. 267 dd. 18.8.2000, come espressamente indicato nell'allegato, che fa parte integrante della delibera;

IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE
a voti unanimi, palesemente espressi
DELIBERA

1. di dare mandato al Presidente di stipulare i singoli contratti secondo quanto disposto in premessa;
2. la spesa (CIG ZB21271FEA e ZCE1270139) troverà copertura in appositi capitoli del Bilancio di previsione 2015 approvato con delibera n. 5 dd. 17.12.2014 dell'Assemblea consortile.

Il Consiglio di Amministrazione inoltre, con separata votazione unanime e palese, dichiara il presente atto immediatamente esecutivo, stante l'urgenza, ai sensi dell'art. 1, comma 19 della Legge Regionale 11 dicembre 2003, n. 21.

F.TO IL PRESIDENTE
Emilio Sgarlata

La presente deliberazione, immediatamente esecutiva, trovasi in pubblicazione all'Albo del Comune di Gorizia e dell'Ente, per 15 giorni consecutivi.

Gorizia, 23.12.2014

F.TO IL PRESIDENTE
Emilio Sgarlata

CONSORZIO PER LO SVILUPPO DEL POLO UNIVERSITARIO DI GORIZIA



Sede legale: Corso Italia n. 55 - Sede amministrativa: via Morelli, 39 - 34170 Gorizia
Telefono 0481-536272 - Fax 0481-536272

Delibera n. 49 del CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE dd. 19.12.2014

N. 434/2014 di protocollo.

OGGETTO: Consulenze e collaborazioni Consorzio. (CIG: ZB21271FEA e ZCE1270139).

Si esprime parere favorevole sulla corrispondenza alla legge di quanto deliberato.

F.TO CONSULENTE LEGALE
Avv. Paolo Lazzeri

Visto di regolarità contabile e copertura finanziaria ai sensi degli artt. 49 e 153 del D. Lgs. n. 267 dd.
18.8.2000.

F.TO IL RAGIONIERE
Rag. Luciana Perco

Gorizia, 15 dicembre 2014

Spett.le
Consorzio per lo sviluppo del polo universitario di Gorizia
via Morelli 39
Gorizia

alla cortese attenzione del Presidente

In relazione al quesito propostomi osservo quanto segue.
il contratto di prestazioni coordinate e continuative.

La nozione di collaborazione coordinata e continuativa trova la sua configurazione normativa come forma speciale di lavoro autonomo, diverso da quello subordinato, nell'art. 409 c. 3 cpc.

Tale norma stabilisce che sono devolute al Giudice del Lavoro le controversie in materia di rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato.

Detta definizione consente di individuare gli elementi della fattispecie e dunque collaborazione e non subordinazione (il soggetto non è inserito nella struttura dell'azienda che rimane solo destinataria della sua opera), corollari della collaborazione sono il coordinamento e l'autonomia.

Il primo nel senso di forme di collaborazione che siano funzionalmente collegate all'attività del destinatario della prestazione e la seconda caratterizza la prestazione con modalità, tempo e luogo dell'adempimento.

Gli indici che consentono di distinguere la prestazione subordinata da quella svolta con caratteristiche di autonomia e coordinamento sono stati individuati nell'autorganizzazione, nella sottoposizione ad un orario di lavoro giornaliero o settimanale, nell'inserimento nell'attività produttiva a fianco di altri dipendenti, nella fornitura degli strumenti di lavoro fino all'eterodirezione gerarchica o tecnica.

Nel contesto di cui sopra è intervenuta la c.d. Legge Biagi - allo scopo di evitare interventi elusivi del contratto di lavoro subordinato - aggiungendo nuovi elementi specificatamente l'adibizione del lavoratore solo ad uno o più progetti specifici.

Il pubblico impiego privatizzato è stato peraltro escluso dal campo di applicazione del d.lgs 276/2003 (ex art. 1 c. 2 d.lgs 276/03) e l'utilizzabilità dello strumento di flessibilità lasciato alla disciplina dell'art. 7 c. 6 dpr 165/01 il quale consente la stipula di collaborazioni coordinate e continuative in presenza di quattro requisiti (l'oggetto della prestazione deve essere coerente con gli obiettivi dell'amministrazione stipulante, oltre che specifico e determinato; le risorse umane presenti non debbono essere disponibili al suo interno; la prestazione deve essere altamente qualificata e temporalmente determinata; luogo, oggetto e compenso debbono essere preventivamente determinati).

Il Consorzio Universitario è certamente "pubblica amministrazione" ai sensi dell'art. 1 c. 2 (Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e **loro** consorzi e **associazioni**, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali,) e trova la disciplina dei rapporti di lavoro o di collaborazione che ne dipendono nel d.lgs 165/2001.



A ciò deve essere aggiunto che ogni amministrazione può legittimamente conferire un incarico di collaborazione solo previa adozione di una procedura comparativa, laddove previamente disciplinata secondo i propri ordinamenti (TAR Napoli sez. II, 15 marzo 2010 n. 1453; Piemonte sez. I 29/9/2008 n. 2106 - arg. ex c. 6 bis art. 7 cit.).

A partire dal luglio 2006 (DL 223/06 art. 32 conv. in legge 248/06) il nuovo testo dell'art. 7 prevede che le amministrazioni pubbliche disciplinino e rendano pubbliche procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione (il testo originario si limitava a prevedere la possibilità di conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza senza ulteriori specificazioni quanto ai criteri di scelta).

L'art. 7 citato costituisce peraltro espressione corretta dei principi costituzionali (arg. Ex C. Cost. 252/2009 che ha espressamente stabilito che le norme censurate, nel dispensare le amministrazioni dall'osservanza della disposizione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, si pongono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. La Regione Marche, nel disciplinare in modo autonomo le modalità di selezione del personale esterno destinato a collaborare con i gruppi consiliari e le segreterie della Giunta, non ha previsto alcun criterio selettivo alternativo a quelli dettati dalla legge statale. È consentito così l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione, in modo irragionevole e in violazione del canone di buon andamento della pubblica amministrazione.).

La questione sottoposta al giudice delle leggi era riferita ad un caso di norma - regionale - che prevedeva una deroga ai requisiti previsti dall'articolo citato, nessun cenno all'obbligo di valutazione comparativa introdotto dal decreto Bersani.

Va però sottolineato come, in applicazione di un canone ermeneutico costituzionalmente orientato, possa ritenersi che anche l'espletamento di una selezione, previsto dal comma 6 bis art. cit., debba ritenersi corretta applicazione di quei principi (artt. 3 e 97 cost) richiamati dalla corte.

La violazione dei precetti di cui sopra ai sensi dell'art. 36, comma 5 165/01 e ss. modd., non può comportare peraltro la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione.

Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative (in linea con i principi generali in materia cfr. 2126 c.c.)

Di conseguenza la sanzione prevista nel caso di pubbliche amministrazioni rimane quella del risarcimento, escludendo che possa operare la conversione del rapporto.

La giurisprudenza maggioritaria nei casi di pubblico impiego conferma questa interpretazione, si veda Cass. Civ. 14350/10: *"Nell'area del lavoro pubblico, non può operare il principio della trasformazione dei rapporti flessibili in rapporti a tempo indeterminato, residuando in capo al lavoratore assunto con contratti di lavoro c.d. flessibile, ivi compreso il lavoro a tempo determinato, nel caso di violazione di norme di legge, il diritto al risarcimento dei danni subiti, con conseguente rivalsa delle somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili se vi è stato dolo o colpa grave ex art. 36 d.lg. n. 165 del 2001 (nel caso di specie, la S.C. ha escluso la conversione di una lavoratrice che, impiegata con contratto a tempo determinato dall'Istat era stata assunta, nella vigenza del primo contratto, con ulteriore contratto a termine)"*.

Il Giudice delle leggi (C. Cost. 89/2003) si era pronunciato in proposito enunciando che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, d.lg. 30 marzo 2001, n. 165, in riferimento agli artt. 3 e 97 cost., nella parte in cui esclude che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori,

da parte delle p.a., possa comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni. Il principio dell'accesso mediante concorso - enunciato dall'art. 97 cost., a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione - rende palese la non omogeneità tra lavoro pubblico e privato e non consente di ritenere violato il principio di uguaglianza.

Tuttavia si segnalano - tra i giudici di merito - alcune pronunce di segno contrario (da ultimo Trib. Trani, sez. Lav. 1545/12) che non ritenendo una effettiva sanzione idonea il solo risarcimento ha convertito in rapporto a tempo indeterminato una successione di contratti a termine, facendo leva sui principi della Direttiva europea 1999/70/CE. In proposito si veda anche quanto deciso dal Trib. Siena, 27/09/2010. *"La reiterata assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato di un insegnante, per soddisfare, quale supplente, esigenze permanenti e durevoli di attività didattica, contrasta con i precetti del d.lg. n. 368 del 2001 e con la direttiva n. 1999/70/Cee. L'art. 36 d.lg. n. 165 del 2001, nel vietare la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato e nel prevedere esclusivamente la sanzione del risarcimento del danno, non consente di sanzionare adeguatamente l'abuso perpetrato e di prevenirne la reiterazione. Pertanto, contrastando con la citata direttiva, la norma deve essere disapplicata e, in attuazione della tutela in forma specifica, il contratto deve ritenersi convertito a tempo indeterminato, con le ordinarie conseguenze risarcitorie e ripristinatorie"*.

Si tratta d'interpretazioni orientate (nel senso che si propongono soluzioni coerenti con la normativa europea) che superano il testo della norma che è di segno diametralmente opposto.

Ciò detto va rilevato che posizioni che non prevedono l'utilizzo di specifiche professionalità non possono essere oggetto di collaborazioni continuative.

Quanto alla possibile soluzione va rilevato che la Regione Fvg ha avuto modo di esprimersi con nota del 8/6/2011 prot. 0022335/P - /LETT nel senso che codesto ente non rientra tra quelli sottoposti al comparto unico e pertanto non soggiace al regime limitativo delle assunzioni.

La conclusione della Regione è nel senso che, fatta la valutazione economica, si possa certamente procedere purchè non si superino i costi sostenuti per i precedenti contratti di collaborazione.

L'assunzione del personale andrà effettuata con una selezione per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando (art. 35 c. 3 bis d.lgs 165/2001).

Se vi sono materie che possono essere trattate solo da personale di alta specializzazione è ipotizzabile la stipula di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa per il periodo di tempo necessario.

La norma di riferimento, come già segnalato, è l'art. 7 d.lgs 165/2001 che prevede per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, 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 all'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'impossibilita' 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, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Il direttore

le competenze che statutariamente sono assegnate al direttore comportano che il rapporto che lo lega al consorzio non possano essere di mera natura consulenziale.

E' sufficiente, per giungere a tale conclusione, leggere i compiti che gli sono assegnati in primo luogo la direzione del personale, ma anche l'istruttoria delle deliberazioni e la messa in esecuzione dei provvedimenti degli organi consortili.

Una prestazione quale quella oggi fornita dal consulente-direttore pare in palese violazione di legge.

In astratto, a norma del citato art. 7 d.lgs 165/01, poteva ipotizzarsi un contratto di prestazioni coordinate e continuative (stante l'assenza di personale idoneo e l'alta qualificazione) forma contrattuale non utilizzabile con un professionista del libero foro.

In conclusione trattasi di attivita' quella del direttore, che egli compie direttamente in quanto munito di specifici poteri, situazione alla quale non puo' essere assimilato un consulente che per sua natura opera dietro alle quinte consigliando i soggetti che assumono le delibere orientandone le decisioni.

Rimango disposizione per quanto potesse ulteriormente occorrere.

Gorizia, li 15/12/2014

avv. Francesco Donolato

