

Deliberazione n. SCCLEG/1/2015/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

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, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena

RASO, Andrea ZACCHIA, Antonio ATTANASIO, Luisa D'EVOLI, Giovanni

ZOTTA, Fabio Gaetano GALEFFI (relatore), Oriana CALABRESI, Laura

CAFASSO, Benedetta COSSU, Lucilla VALENTE, Silvio DI VIRGILIO,

Andrea LIBERATI, Adriano DEL COL;

nell'adunanza del 26 gennaio 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 sottoscritto il 27 novembre 2014 tra l'Università degli studi di Padova e il dott. Cesare LASEN, avente ad oggetto una prestazione di lavoro autonomo professionale, concernente la seguente attività: "Collaborazione alla redazione del PAF (*Prioritised Action Framework*) per aree Natura 2000 del Veneto con particolare riferimento agli aspetti botanici e geobotanici, nell'ambito del Programma di Ricerca con la Regione Veneto";

VISTO il rilievo istruttorio prot. n.36582 del 19 dicembre 2014, 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 esposte dall'Amministrazione con nota prot. n.45 del 15 gennaio 2015, acquisita a prot. 1478 in pari data;

VISTA la relazione del 21 gennaio 2015, con la quale, ritenendo non superate le censure mosse in precedenza, il Magistrato istruttore 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 il predetto atto;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale in data 21 gennaio 2015, con la quale

è stato convocato per il giorno 26 gennaio 2015 il Collegio per l'esame della questione proposta ed è stato nominato relatore il Cons. Fabio Gaetano GALEFFI;

VISTA la nota della Segreteria prot. 2209 del 21 gennaio 2015, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata all'Amministrazione interessata;

UDITO il relatore, Cons. Fabio Gaetano GALEFFI;

NON INTERVENUTI rappresentanti dell'Amministrazione;

Con l'assistenza della dr.ssa Valeria MANNO, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

È pervenuto all'esame dell'Ufficio in data 12 dicembre 2014, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. "f-bis", della legge 20/1994, il contratto sottoscritto il 27 novembre 2014 tra l'Università degli studi di Padova e il dott. Cesare LASEN, avente ad oggetto una prestazione di lavoro autonomo professionale, concernente la seguente attività: collaborazione alla redazione del PAF (*Prioritised Action Framework*) per aree Natura 2000 del Veneto con particolare riferimento agli aspetti botanici e geobotanici, nell'ambito del Programma di Ricerca con la Regione Veneto.

Nell'avviso professionale TESAF2014/13 (prot. 1387 del 21 ottobre 2014), viene precisato che le attività oggetto del contratto comprendono la predisposizione di linee guida per la progettazione delle azioni prioritarie per la conservazione e il miglioramento degli habitat delle rete

Natura 2000 della regione stessa.

Nel contratto viene previsto che le prestazioni siano eseguite entro il 30 giugno 2015 (data di scadenza del progetto), per un compenso di euro 15.000 comprensivo di Iva ed oneri.

In data 19 dicembre 2014, con foglio di rilievo prot. 36582, l'Ufficio di controllo comunicava all'Università di Padova, Dipartimento territorio e sistemi agro-forestali, che l'atto non era stato ammesso al visto e alla registrazione, per i seguenti motivi:

"Il decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, prevede all'art. 6 una modifica dell'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in base alla quale è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già lavoratori privati o pubblici, collocati in quiescenza. Poiché dal contratto si rileva che il contraente è nato il 13 gennaio 1950, voglia codesta Amministrazione comunicare se il dr. LASEN si trovi nell'ambito di applicazione della norma".

Con nota prot. 45 del 15 gennaio 2015, acquisita a prot. 1478 in pari data, il Direttore di Dipartimento ha fornito riscontro in relazione allo status giuridico, alla posizione fiscale e al curriculum scientifico del dott. LASEN, trasmettendo una dichiarazione dell'interessato da cui emerge che lo stesso è in quiescenza dal 1° settembre 1994.

Il Magistrato istruttore, con relazione del 21 gennaio 2015, ha ritenuto che le considerazioni svolte dall'Amministrazione a sostegno della ammissibilità a visto del contratto in oggetto non fossero idonee a

superare i rilievi sollevati sulla legittimità dell'atto con riferimento, in particolare, alla difformità rispetto a quanto disposto dall'art. 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90.

L'Ufficio di controllo, con riferimento alle controdeduzioni dell'Amministrazione, ha osservato che - in linea con le dichiarazioni inserite nel *curriculum* del candidato, in cui emergeva un periodo di servizio di 19 anni dal 1975 al 1994 come docente di scienze presso scuole secondarie di primo e secondo grado - risulta, dalla dichiarazione dell'interessato, lo stato di quiescenza.

Sotto il profilo normativo, l'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nel testo modificato dalla legge 11 agosto 2014 n. 114 di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, dispone che è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza.

Sotto il profilo oggettivo, l'Ufficio ha ritenuto che la prestazione dedotta nel contratto rientri nella nozione di "incarichi di studio e di consulenza" indicata dall'art. 6 del decreto-legge 90/2014.

Il Magistrato istruttore, pertanto, con la predetta relazione del 21 gennaio 2015, condivisa 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

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del contratto sottoscritto il 27 novembre 2014 tra l'Università degli studi di Padova e il dott. Cesare LASEN, avente ad oggetto una prestazione di lavoro autonomo professionale, concernente la collaborazione alla redazione del PAF (*Prioritised Action Framework*) per aree Natura 2000 del Veneto con particolare riferimento agli aspetti botanici e geobotanici, nell'ambito del Programma di Ricerca con la Regione Veneto.

Viene in evidenza, nel caso di specie, la condizione di pensionato del destinatario dell'incarico, in relazione al divieto – introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito dalla legge dell'11 agosto 2014 n. 114 – di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici, collocati in quiescenza.

Com'è noto, la legge di conversione dell'11 agosto 2014 n. 114 (in G.U. del 18 agosto 2014, n. 190, suppl. 70/L) ha apportato le seguenti modifiche all'art. 6: al comma 1, le parole da: *«di cui al primo periodo»* fino a: *«organi costituzionali»* sono sostituite dalle seguenti: *«di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n.101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n.125. Incarichi e collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei*

limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia».

Va richiamato al riguardo l'indirizzo recentemente assunto da questa Sezione sulla materia degli incarichi esterni attribuiti a pensionati, secondo il quale soltanto laddove gli incarichi (ad es. di realizzazione di lavori di falegnameria; di manutenzioni di attrezzature) manchino dei caratteri di "studio e consulenza" voluti dalla legge, può escludersi l'applicazione del divieto introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 90/2014.

In particolare la Sezione ha deciso (deliberazione 23/2014) che l'art. 6 del decreto-legge 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, è da intendere nel senso che il divieto di conferire incarichi esterni a soggetti in quiescenza è circoscritto agli "incarichi di studio" e agli "incarichi di consulenza", oltre che agli "incarichi dirigenziali". Tale divieto, in quanto norma limitatrice, è da valutare alla stregua del criterio di stretta interpretazione enunciato dall'art. 14 delle preleggi, che non consente operazioni ermeneutiche di indirizzo estensivo, fondate sull'analogia. Non potendo applicarsi il divieto oltre i casi espressamente indicati nella norma limitatrice, il Collegio ha ritenuto che la fattispecie di lavori di falegnameria non rientrasse nel novero di queste ipotesi e ha proceduto alla registrazione del contratto.

Analogamente la Sezione ha stabilito (deliberazione 26/2014) nel caso di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria e di realizzazione di dispositivi tecnici (pluviometri).

Viceversa, nel caso di incarichi aventi contenuto professionale, la

Sezione ha ritenuto che essi rientrino nella nozione di incarichi di studio e consulenza vietati dalla legge.

Infatti, con deliberazione 27/2014, il Collegio si è pronunciato nel senso che un contratto di consulenza professionale – riguardante nella fattispecie l'attività di *"Progettazione di una Learning Factory (LF) (Fabbrica per Apprendere) orientata alle lavorazioni meccaniche con particolare riferimento alla scelta e definizione a livello esecutivo delle principali componenti strutturali, architettoniche ed operative che garantiscano l'esercizio ottimale della LF nel pieno rispetto delle normative di sicurezza e impatto ambientale: strutture in fondazione e in elevazione; impianti tecnologici (impianto elettrico, aria compressa, idrico-sanitario, climatizzazione, pretrattamenti di rifiuti speciali); opere murarie e di rifinitura; sistemi di allarme e sicurezza"* – fosse ricompreso nell'area degli incarichi di studio e di consulenza, rispetto a cui l'art. 6 del decreto-legge 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, ha introdotto il divieto di conferimento. Pertanto la Sezione ha ricusato il visto e la registrazione dell'atto.

Conformemente a quest'ultimo orientamento, la Sezione ha deliberato che rientrano nell'area del divieto di conferimento a soggetti in quiescenza, disponendone la ricusazione, gli incarichi di studio e di consulenza, concernenti, a titolo esemplificativo:

- una collaborazione coordinata e continuativa ed una prestazione d'opera autonoma professionale rispettivamente riguardanti attività finalizzate alla realizzazione dell'integrazione e dell'estensione del progetto *"Azione di sistema per il monitoraggio e la valutazione del*

microcredito in Italia” (deliberazione 28/2014);

- un contratto di collaborazione coordinata e continuativa riguardante una prestazione straordinaria e temporanea per lo svolgimento della attività di *“Organizzazione e gestione di una banca dati di interesse biomedico, ricerca dati bibliografici, organizzazione e gestione di un archivio di dati sperimentali”* (deliberazione 29/2014);

- un contratto per prestazione autonoma occasionale riguardante *“Sviluppo di un controllo remoto dei parametri di governo dei mezzi ai fini della manutenzione evolutiva in uno scenario portuale”* (deliberazione 30/2014);

- un contratto per una prestazione di lavoro autonomo professionale di tipo occasionale concernente produzione e fornitura di supporto digitale di presentazione video audio-commentata (deliberazione 35/2014).

Ciò posto, il Collegio ritiene necessario procedere ad una esatta individuazione della fattispecie in esame.

La prestazione che viene richiesta all’interessato, laureato in discipline scientifiche, comprende infatti – nell’ambito della specifica linea di riferimento (miglioramento habitat della rete Natura 2000 nella Regione Veneto) e come indicato nell’avviso di procedura – attività di contenuto progettuale e pianificatorio, con valutazione critica dei documenti prodotti e costante coinvolgimento nelle fasi di lavoro, attraverso, ove necessario, il consiglio e il supporto di altri esperti.

La norma limitatrice si esprime nel senso che il divieto è da riferire agli incarichi di studio e agli incarichi di consulenza, oltre che agli incarichi dirigenziali.

Sotto il profilo oggettivo, sulla base delle risultanze istruttorie ed all'esito dell'esame della fattispecie, ritiene il Collegio che il contratto stipulato con il dott. Cesare LASEN rientri nell'area degli incarichi di studio e di consulenza, per i quali la norma limitatrice ha introdotto il divieto di conferimento.

Nel caso specifico, si può osservare inoltre che l'attività richiesta al contraente, benché possa rientrare in un più ampio e generale programma di ricerca, è caratterizzata da un contenuto essenzialmente di studio e consulenziale; ciò è evidenziato nell'art. 2 del contratto, ove si precisa espressamente che, "in conformità a quanto disposto dall'Ateneo con circolare n. 10623 del 23 febbraio 2011, il titolare del contratto non potrà essere incluso nel gruppo di ricerca né svolgere direttamente attività di ricerca".

Come già osservato nelle precedenti deliberazioni di questa Sezione n. 27/2014, 28/2014, 29/2014 e 30/2014 e 35/2014, non può peraltro sfuggire a questo Collegio la natura palesemente selettiva del divieto introdotto dalla norma, la quale introduce nel sistema - in modo diretto e senza deroghe o eccezioni, se non per il caso della gratuità e per la durata massima di un anno - un impedimento generalizzato al conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza.

Tale impedimento appare fondato su un elemento oggettivo che non lascia spazio a diverse opzioni interpretative, e pertanto suscita perplessità, in primo luogo, perché non riconosce all'interprete un grado minimo di valutazione.

Inoltre, la norma in questione potrebbe porre in evidenza alcuni aspetti

problematici sul pieno rispetto degli articoli 3 e 51 della Costituzione, in relazione rispettivamente al principio di uguaglianza e alla possibilità di accedere ai pubblici uffici in condizioni di uguaglianza, soprattutto per la diversità di situazioni in cui possono trovarsi gli aspiranti agli incarichi, quali titolari di pensione di vecchiaia, di anzianità, di invalidità, o con trattamenti pensionistici esigui.

È noto al riguardo che la giurisprudenza costituzionale, pur ammettendo che la Sezione del controllo della Corte dei conti possa sollevare questioni di costituzionalità in via incidentale, limita tale possibilità alle ipotesi di violazione dell'art. 81 della Costituzione, e non a tutte le disposizioni della Costituzione.

Il chiaro orientamento della giurisprudenza costituzionale, dal quale questo Collegio non ha motivo di discostarsi, preclude pertanto alla Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo preventivo, di poter sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale per ragioni diverse della violazione dell'art. 81 della Costituzione.

Per la fattispecie in esame il Collegio rileva che il contratto di cui in premessa, sia sotto il profilo soggettivo – per la titolarità da parte dell'interessato di trattamento pensionistico – sia sotto il profilo oggettivo – considerata la natura della prestazione richiesta, che rientra tra gli incarichi di studio e di consulenza – ricada nell'ambito applicativo del divieto introdotto dall'art. 6 del decreto-legge n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014.

Di conseguenza, la Sezione ritiene che l'atto in esame non possa ritenersi conforme a legge.

P.Q.M.

la Sezione Centrale del controllo di legittimità ricusa il visto e la conseguente registrazione dell'atto in epigrafe.

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Il relatore

(Fabio Gaetano GALEFFI)

Depositata in Segreteria il 28 gennaio 2015

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice