

Deliberazione n. SCCLEG/28/2014/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: Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco

PETRONIO, Antonio FRITTELLA (relatore), Cristina ZUCCHERETTI, Maria

Elena RASO, Andrea ZACCHIA, Giuseppa MANEGGIO, Antonio

ATTANASIO, Giovanni ZOTTA, Fabio Gaetano GALEFFI, Riccardo VENTRE,

Oriana CALABRESI, Francesco TARGIA, Giuseppe Maria MEZZAPESA,

Mario PISCHEDDA, Anna Luisa CARRA;

nell'adunanza del 23 ottobre 2014

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);

VISTI i contratti sottoscritti il 17 luglio 2014 tra l’Ente nazionale per il Microcredito rispettivamente con Alessandro LUCIANO concernente una collaborazione coordinata e continuativa per attività finalizzate alla realizzazione dell’integrazione e dell’estensione del progetto “Azione di sistema per il monitoraggio e la valutazione del microcredito in Italia” e con Andrea PALOMBA concernente una prestazione d’opera autonoma professionale per attività finalizzate alla realizzazione dell’integrazione e dell’estensione del progetto “Azione di sistema per il monitoraggio e la valutazione del microcredito in Italia”;

VISTI i rilievi istruttori prot. n. 24933 per Luciano e prot. 24937 per Palomba entrambi del 28 agosto 2014, con i quali 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 formulate dall’Amministrazione con nota 18 settembre 2014, acquisita a prot. 26824 il 23 successivo, riguardante entrambe le posizioni;

VISTA la relazione dell’8 ottobre 2014, 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 13 ottobre 2014, con la quale è stato convocato per il giorno 23 ottobre 2014 il Collegio per l'esame della questione proposta ed è stato nominato relatore il Cons. Antonio FRITTELLA;

VISTA la nota della Segreteria prot. n. 0028861 del 15 ottobre 2014, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata all'Amministrazione interessata;

UDITO il relatore, Cons. Antonio FRITTELLA;

NON INTERVENUTI rappresentanti dell'Amministrazione;

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

Ritenuto in

FATTO

Sono pervenuti all'esame dell'Ufficio, in data 6 agosto 2014, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. "f-bis", della legge 20/1994, due contratti entrambi sottoscritti il 17 luglio 2014 tra l'Ente nazionale per il Microcredito rispettivamente con:

- Alessandro LUCIANO concernente una collaborazione coordinata e continuativa per attività finalizzate alla realizzazione dell'integrazione e dell'estensione del progetto "Azione di sistema per il monitoraggio e la valutazione del microcredito in Italia", sulla base di affidamenti disposti

dalla Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; l'attività richiesta comprende, tra l'altro, la pianificazione delle attività progettuali, la verifica dello stato di avanzamento, la supervisione, il coordinamento del gruppo di lavoro, la responsabilità dei rapporti con altre istituzioni e con organi interni; la prestazione ha una durata collegata alla scadenza del progetto, per un compenso di euro 2.700,00 mensili lordi;

- Andrea PALOMBA concernente una prestazione d'opera autonoma professionale per attività finalizzate alla realizzazione dell'integrazione e dell'estensione del progetto "Azione di sistema per il monitoraggio e la valutazione del microcredito in Italia", sulla base di affidamenti disposti dalla Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; l'attività richiesta comprende, tra l'altro, l'organizzazione e direzione dell'attività scientifica, lo studio e l'analisi del fenomeno, la gestione del gruppo di lavoro; la prestazione ha una durata collegata alla scadenza del progetto, per un compenso di euro 480,00 lordi a giornata per un massimo di dieci giornate/mese.

In data 28 agosto 2014, con fogli di rilievo aventi rispettivamente prot. 24933 per Luciano e prot. 24937 per Palomba, l'ufficio di controllo comunicava all'Ente nazionale per il microcredito che gli atti non erano stati ammessi al visto e alla registrazione, per i seguenti identici 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. Codesta amministrazione ha dichiarato che il contraente ricade nell'ambito soggettivo di applicazione di detta norma. Si chiede a codesta Amministrazione di voler fornire adeguati chiarimenti al riguardo.

Con nota del 18 settembre 2014, acquisita a prot. 26824 il 23 successivo, riguardante entrambe le posizioni, il segretario generale dell'Ente nazionale per il microcredito ha fornito i seguenti chiarimenti:

- i progetti relativi agli incarichi sono stati approvati con decreti del Ministero del lavoro;
- i contratti in questione avrebbero ad oggetto attività che esulano dalle tipologie di incarichi "di studio e di consulenza" così come delineate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (deliberazione del 15 febbraio 2005) e dalla Sezione giurisdizionale per la Calabria (ordinanza 8 novembre 2007).

Il Magistrato istruttore, con relazione dell'8 ottobre 2014, ha ritenuto che le considerazioni svolte dall'Amministrazione a sostegno della ammissibilità a visto dei contratti 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.

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».

Il testo dell'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come risultante dalla citata legge di conversione dell'11 agosto 2014 n. 114, è pertanto il seguente: E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni 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.

L'Ufficio di controllo ha espresso l'avviso che l'approvazione del progetto da parte del Ministero non esclude l'applicazione del divieto di incarichi in favore di soggetti in quiescenza.

Sotto il profilo oggettivo, l'Ufficio ha osservato inoltre che le prestazioni dedotte nei contratti in epigrafe rientrano nella nozione di "incarichi di studio e di consulenza" indicata dall'art. 6 del decreto-legge 90/2014: si tratta, infatti, in entrambi i casi, di prestazioni di contenuto essenzialmente professionale.

Infine le due decisioni della Corte dei conti invocate dall'Amministrazione risultano, a parere dell'Ufficio, inconferenti, in quanto: - dalla lettura della deliberazione n. 6/CONTR/05 delle Sezioni riunite in sede di controllo, adottata nell'adunanza del 15 febbraio 2005, non si ricavano elementi che consentano di escludere l'applicazione del divieto in funzione di particolari tipologie a cui appartenerebbero i contratti

in esame; - le decisioni assunte dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale, come quella della Sezione della Calabria, sono vincolanti soltanto nel caso specifico e non comportano obbligo di conformazione nei confronti di altri organi giudicanti o in sede di controllo.

Il Magistrato istruttore, pertanto, con la predetta relazione dell'8 ottobre 2014, 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 dei contratti sottoscritti il 17 luglio 2014 tra l'Ente nazionale per il Microcredito e i signori Alessandro LUCIANO e Andrea PALOMBA, come descritti in premessa.

Come, peraltro, evidenziato in narrativa, l'Amministrazione ha omesso di fornire dettagliati elementi informativi, pur ritualmente richiesti, in ordine alla posizione lavorativa degli interessati. Nel silenzio opposto, l'Amministrazione ha alimentato il convincimento circa la posizione di pensionati di entrambi.

Viene quindi in evidenza la condizione di pensionati dei destinatari degli incarichi 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.

Al riguardo, il Collegio ritiene necessario procedere ad una esatta individuazione della fattispecie in esame.

I contratti all'esame sono infatti espressamente intestati:

- collaborazione coordinata e continuativa concernente le attività finalizzate alla realizzazione dell'integrazione e dell'estensione del progetto "Azione di sistema per il monitoraggio e la valutazione del microcredito in Italia", per Alessandro LUCIANO;

- prestazione d'opera autonoma professionale concernente le attività finalizzate alla realizzazione dell'integrazione e dell'estensione del progetto "Azione di sistema per il monitoraggio e la valutazione del microcredito in Italia", per Andrea PALOMBA.

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 i contratti stipulati con Alessandro LUCIANO e Andrea PALOMBA rientrano nell'area degli incarichi di studio e di consulenza, per i quali la norma limitatrice ha introdotto il divieto di conferimento.

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. Oltre che in sede di parificazione del bilancio dello Stato (sent. 37/2011, 213/2008 e 244/1995), ove il giudizio si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa, la Corte costituzionale ha infatti affermato la legittimazione della Corte dei conti a promuovere il sindacato di costituzionalità delle leggi di spesa in sede di controllo preventivo di legittimità, con riferimento ai profili di copertura finanziaria posti dall'osservanza dell'art. 81 della Costituzione (sent. n. 384/1991 e 226/1976).

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.

In disparte e rimettendo ad altra sede ogni valutazione in ordine a profili di incostituzionalità delle norme richiamate per le fattispecie in esame, il Collegio rileva che i contratti in esame ricadono – sia sotto il profilo soggettivo, per la titolarità da parte degli interessati di trattamento pensionistico, sia sotto il profilo oggettivo, considerata la natura della prestazione richiesta, che rientra tra gli incarichi di studio e di consulenza – 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 gli atti in esame non possano ritenersi conformi a legge.

P.Q.M.

la Sezione Centrale del controllo di legittimità ricusa il visto e la conseguente registrazione degli atti in epigrafe.

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Il relatore

(Antonio FRITTELLA)

Depositata in Segreteria il 12 novembre 2014

Il Dirigente

Dott.ssa Paola LO GIUDICE