

Deliberazione n. SCCLEG/29/2014/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, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena

RASO, Andrea ZACCHIA, Giuseppa MANEGGIO, Antonio ATTANASIO,

Giovanni ZOTTA, Fabio Gaetano GALEFFI (relatore), 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);

VISTO il **contratto sottoscritto il 16 settembre 2014 tra l’Università degli studi di Napoli “Federico II” e il dr. Giuseppe CRISPO, acquisito a prot. 26608 in data 22 agosto 2014, avente ad oggetto un incarico di collaborazione coordinata e continuativa concernente 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”;**

VISTO il rilievo istruttorio prot. n. 27415 del 29 settembre 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 formulate dall’Amministrazione con nota prot. 83472 del 1° ottobre 2014, acquisita a prot. 27926 il 3 ottobre 2014, contenente anche **rinvio di nuovo contratto;**

VISTA la relazione del 15 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 16 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. Fabio Gaetano GALEFFI;

VISTA la nota della Segreteria prot. n. 0029108 del 16 ottobre 2014, 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 Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

E' pervenuto all'esame dell'Ufficio, in data 22 settembre 2014, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. "f-bis", della legge 20/1994, il contratto sottoscritto il 16 settembre 2014 tra l'Università degli studi di Napoli "Federico II" e il dott. Giuseppe CRISPO, avente ad oggetto un incarico di collaborazione coordinata e continuativa concernente 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".

La prestazione ha una durata prevista di 12 mesi, per un compenso di euro 12.000,00 lordi.

In data 29 settembre 2014, con foglio di rilievo prot. 27415, l'Ufficio di controllo comunicava all'Università di Napoli "Federico II" che l'atto non era stato ammesso al visto e alla registrazione, per i seguenti motivi:

1) Tenendo conto dell'anno di nascita del destinatario dell'incarico (1948) e delle indicazioni contenute nel curriculum, si chiede a codesto Ente di attestare il rispetto di quanto disposto dall'art. 6 del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, in relazione al divieto di conferire incarichi a soggetti in quiescenza: il predetto art. 6 ha infatti modificato l'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ora 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.

2) Il criterio per individuare la decorrenza iniziale resta stabilito - come riportato al secondo paragrafo dell'art. 4 - al momento della comunicazione dell'avvenuto controllo positivo da parte della Corte, e non a successivi accordi tra le parti. L'Ufficio di controllo rileva che è necessario che codesta Amministrazione chiarisca l'effettiva decorrenza del rapporto, senza che le disposizioni contrattuali possano rimandare a eventuali successivi accordi.

3) L'Amministrazione è incorsa nell'errore materiale riportato al secondo paragrafo dell'art. 4 dello schema contrattuale, inserendo la durata sbagliata di "mesi 10" in luogo della durata corretta di "mesi 12".

Con nota prot. 83472 del 1° ottobre 2014, acquisita a prot. 27926 il 3 ottobre 2014, il Dipartimento di Medicina molecolare e biotecnologie mediche dell'Università di Napoli "Federico II" riscontrava in merito, comunicando:

1) che per quanto riguarda il punto 1, i compiti da assegnare riguardanti "Organizzazione e gestione di una banca dati di interesse biomedico, ricerca dati bibliografici, organizzazione e gestione di un archivio di dati sperimentali" sarebbero meramente esecutivi e da svolgersi su indicazioni operative e supervisione continua da parte dei docenti del Dipartimento; inoltre il rapporto da instaurare è ricondotto tra gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, e non tra le consulenze; in quanto tale, il rapporto non è compreso nel divieto introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 90/2014, convertito in legge 114/2014;

2) quanto al punto 2, viene reinviato un nuovo contratto nel quale è espunta all'art. 4 la frase "salvo che le parti concordino un diverso termine iniziale";

3) circa il punto 3, nel nuovo contratto reinviato viene corretto l'errore in cui l'Università era incorsa.

Il Magistrato istruttore, con relazione del 15 ottobre 2014, ha ritenuto che, mentre sono da considerare superati i punti 2 e 3 a seguito di rinvio di nuovo contratto, le considerazioni svolte dall'Amministrazione sul punto 1 a sostegno della ammissibilità a visto del contratto in oggetto non appaiono idonee a superare i rilievi formulati sulla legittimità dell'atto e 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: 9. 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 quindi espresso l'avviso che la prestazione dedotta nel contratto rientra nella nozione di "incarichi di studio e di consulenza" indicata dall'art. 6 del decreto-legge n. 90/2014: la prestazione comprende attività non meramente esecutive, ma anzi di contenuto professionale, tenuto conto anche delle pregresse esperienze lavorative del candidato.

Il Magistrato istruttore, pertanto, con la predetta relazione del 15

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 del contratto sottoscritto il 22 settembre 2014 tra l'Università degli studi di Napoli "Federico II" e il dott. Giuseppe CRISPO, come descritto in premessa.

In particolare, viene in evidenza 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.

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

Il contratto all'esame è infatti espressamente intestato incarico di collaborazione coordinata e continuativa concernente 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".

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. CRISPO rientra 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.

Conclusivamente, il Collegio rileva che il contratto in esame ricade - sia sotto il profilo soggettivo, per la titolarità da parte dell'interessato di un 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 l'atto in esame, come anche l'atto inviato a modifica del primo, 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

(Fabio Gaetano GALEFFI)

Depositata in Segreteria il 12 novembre 2014

Il Dirigente

Dott.ssa Paola LO GIUDICE