

Deliberazione n. SCCLEG/35/2014/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: Antonio FRITTELLA (relatore), Cristina ZUCCHERETTI,  
Giuseppa MANEGGIO, Luisa D'EVOLI, Fabio Gaetano GALEFFI, Riccardo  
VENTRE, Oriana CALABRESI, Laura CAFASSO, Francesco TARGIA,  
Giuseppe Maria MEZZAPESA, Anna Luisa CARRA;

**nell'adunanza del 18 dicembre 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 6 settembre 2014 tra l'Università degli studi di Verona e l'ing. Giovanni SACCÀ, avente ad oggetto una prestazione di lavoro autonomo professionale di tipo occasionale ex art. 2222 del codice civile, concernente produzione e fornitura di un supporto digitale;**

VISTO il rilievo istruttorio prot. n. 31419 dell'11 novembre 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. 77879 del 27 novembre 2014, acquisita a prot. 34166 il 28 successivo;

VISTA la relazione del 10 dicembre 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 11 dicembre 2014, con la quale è stato convocato per il giorno 18 dicembre 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. 0035596 dell'11 dicembre 2014, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata all'Amministrazione interessata;

**VISTA la memoria fatta pervenire da parte dell'Amministrazione con prot. 82516 del 17 dicembre 2014, acquisita a prot. 36283 in pari data;**

UDITO il relatore, Cons. Antonio FRITTELLA;

NON INTERVENUTI rappresentanti dell'Amministrazione;

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

Ritenuto in

### **FATTO**

E' pervenuto all'esame dell'ufficio in data 15 ottobre 2014, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. "f-bis", della legge 20/1994, il contratto sottoscritto il 6 settembre 2014 tra l'Università degli studi di Verona e l'ing. Giovanni SACCÀ, avente ad oggetto una prestazione di lavoro autonomo professionale di tipo occasionale ex art. 2222 del codice civile, concernente quanto segue:

Nell'ambito dello studio di una "*Ipotesi di linea ferroviaria per il collegamento delle Valli dell'Avisio*" (Responsabile scientifico Prof. Francesco Rossi) con scartamento standard connessa al sistema ferroviario nazionale con capo tronco in Trento, che possa considerarsi infrastruttura primaria e portante, ovvero dorsale, a sostegno dei flussi zionali della Vallata Avisio che comprende le tre valli, Cembra, Fiemme e Fassa, ognuna con caratteristiche geografiche e peculiarità diverse, il

Dipartimento affida al prestatore, che accetta, l'incarico che si dovrà concretizzare - previa indicazione delle linee di indirizzo, valutazione periodica e approvazione finale da parte del Responsabile scientifico delle soluzioni proposte dal professionista - nella produzione e fornitura di un supporto digitale, e della correlata documentazione cartacea, da realizzarsi utilizzando avanzate tecnologie informatiche in materia di analisi e gestione del territorio (come meglio specificate nei requisiti richiesti nel disposto) nel quale dovrà essere memorizzata la presentazione video audio-commentata della proposta della suddetta ipotesi di linea e fermate-stazioni così come apparirebbero con il loro inserimento nel contesto paesaggistico, ambientale, urbano e viario attuale, e della correlata documentazione cartacea. Tale presentazione dovrà, in particolare, delineare: la localizzazione degli interventi, i collegamenti funzionali con opere realizzate o da realizzare, le tipologie dei lavori richiesti dall'intervento. La presentazione dovrà essere corredata anche dai presunti costi di massima di costruzione e di gestione.

La prestazione ha una durata di 60 giorni, con decorrenza dall'avvenuto esercizio del controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti, per un compenso di euro 11.000 iva compresa e al lordo di altri oneri.

In data 11 novembre 2014, con foglio di rilievo prot. 31419, l'Ufficio di controllo comunicava all'Università di Verona, Dipartimento di scienze economiche, che l'atto non era stato ammesso al visto e alla registrazione, per i seguenti motivi:

Tenendo conto della condizione di quiescenza dell'interessato, come risultante dal curriculum, si chiede a codesta Amministrazione di verificare 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 prescrive 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.

Con nota prot. 77879 del 27 novembre 2014, acquisita a prot. 34166 il 28 successivo, il Direttore di Dipartimento ha trasmesso una nota di chiarimenti, da cui emerge che:

- l'incarico è stato attribuito nel quadro di un progetto di ricerca e consulenza tra l'Università e il Consorzio BIM (Bacino Imbrifero Montano)-Adige del 9 settembre 2014;

- il predetto progetto prevede l'individuazione di soggetti aventi particolari competenze, per le materie oggetto di studio;

- l'osservazione sollevata dalla Corte circa lo status di pensionato dell'incaricato, sulla base dell'art. 6 del decreto-legge 90/2014 in connessione all'art. 5 comma 9 del decreto-legge 95/2012, non potrebbe trovare applicazione nel caso di prestazione di lavoro autonomo professionale occasionale, che si contraddistingue dagli incarichi

dirigenziali;

- il citato comma 9 sembra riferirsi ai soggetti che già prestavano servizio, prima del pensionamento, presso la stessa Amministrazione conferente, per evitare di falsare la libera concorrenza e la "par condicio" dei concorrenti;

- la selezione pubblica è stata indetta e svolta nel rispetto dei principi di libera concorrenza e "par condicio";

- il candidato non era dipendente dell'Amministrazione precedente;

- la "ratio" della norma sarebbe di difficile comprensione qualora consentisse l'affidamento di incarichi a personale in servizio, vietandolo a personale in quiescenza;

- la procedura selettiva non consente lo scorrimento della graduatoria, essendo presente un unico concorrente, con grave danno per il Dipartimento, il quale non sarebbe in grado di garantire tempestivamente le prestazioni richieste e convenute con il terzo soggetto Consorzio BIM (Bacino Imbrifero Montano)-Adige.

L'Amministrazione insiste per l'accoglimento della richiesta di registrazione dell'atto in esame.

Il Magistrato istruttore, con relazione del 10 dicembre 2014, 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 espresso il seguente avviso:

- la circostanza che l'incarico sia stato attribuito nel quadro di un progetto di ricerca e consulenza tra l'Università e un terzo soggetto non è utile al fine di eliminare il carattere cogente del divieto, contenuto in una norma primaria;

- la norma, come risulta anche dall'orientamento assunto dalla Sezione di controllo, trova applicazione nel caso di incarico di collaborazione coordinata e continuativa e nel caso di prestazione di lavoro autonomo professionale; queste ipotesi sono distinte rispetto agli incarichi dirigenziali, pure essi vietati dalla normativa;

- dalla lettura dell'art. 5, comma 9, del decreto-legge 95/2012 non emergono elementi che possano condurre a delimitare l'ambito oggettivo di applicazione della norma ai soli pensionati della stessa Amministrazione conferente;

- la ratio della norma appare finalizzata a contenere l'affidamento di incarichi a soggetti già titolari di un trattamento pensionistico, con lo scopo di favorire l'affidamento a personale che non ha i requisiti per accedere al trattamento pensionistico;

- le vicende che l'Amministrazione ha rappresentato circa la mancata possibilità di scorrimento della graduatoria, con le relative difficoltà di dar corso alle prestazioni, pur apprezzabili di fatto, non consentono di superare il chiaro dettato normativo.

Il Magistrato istruttore, pertanto, con la predetta relazione del 10 dicembre 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 6 settembre 2014 tra l'Università degli studi di Verona e l'ing. Giovanni SACCA, avente ad oggetto una prestazione di lavoro autonomo professionale di tipo occasionale ex art. 2222 del codice civile, concernente produzione e fornitura di un supporto digitale.

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 altresì 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:

- 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).

Mediante memoria prot. 82516 del 17 dicembre 2014, acquisita a prot. 36283 in pari data, l'Amministrazione ha segnalato che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato la circolare n. 6/2014 in data 4 dicembre 2014, fornendo alcune puntualizzazioni.

In particolare, secondo l'Amministrazione, la circolare avrebbe consentito di conferire incarichi a soggetti in quiescenza in relazione a carriere nelle quali i destinatari potevano ancora prestare servizio, situazione nella quale si trova l'ing. Saccà.

L'incarico inoltre, sempre secondo l'Amministrazione, sarebbe antecedente all'insorgenza del divieto e non comporterebbe incarichi di direzione di uffici.

Al riguardo - in disparte ogni osservazione circa il valore da attribuire alla predetta circolare, la quale è tutt'ora al vaglio di questa Corte - osserva il Collegio che la norma non pone alcuna discriminazione circa le

condizioni soggettive del soggetto e la tipologia di pensionamento (di anzianità, di vecchiaia, anticipata o di altro tipo) e quindi non è possibile alcuna differenziazione sulla base di criteri ricavabili al di fuori del testo normativo.

Inoltre, dall'esame degli atti, emerge che il bando di selezione del 12 settembre 2014 è successivo alla data di vigenza del divieto e il caso di in esame non ricade nell'ambito degli incarichi dirigenziali.

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

Il contratto all'esame è infatti espressamente intestato: prestazione di lavoro autonomo professionale di tipo occasionale ex art. 2222 del codice civile, concernente produzione e fornitura di un supporto digitale.

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 l'ing. Giovanni SACCA' rientri nell'area degli incarichi di studio e di consulenza, per i quali la norma limitatrice ha introdotto il divieto di conferimento.

Come già osservato nelle precedenti deliberazioni di questa Sezione n. 27/2014, 28/2014, 29/2014 e 30/2014, 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 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 - 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

(Antonio FRITTELLA)

Depositata in Segreteria il 24 dicembre 2014

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice