

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

**Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo
e delle Amministrazioni dello Stato**

formata dai Magistrati: Presidente Pietro DE FRANCISCIS;

componenti: Antonio FRITTELLA, Valeria CHIAROTTI, Cristina ZUCCHERETTI,
Andrea ZACCHIA, Luisa D'EVOLI, Fabio Gaetano GALEFFI (relatore), Oriana
CALABRESI, Francesco TARGIA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Lucilla
VALENTE, Silvio DI VIRGILIO, Andrea LIBERATI, Adriano DEL COL;

nell'adunanza del 3 marzo 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 **decreto del 31 dicembre 2014 approvativo del contratto sottoscritto in pari data tra il Capo di Gabinetto del Ministro dello sviluppo economico e il dott. Bruno SPADONI, concernente l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa con gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro - Ufficio di Gabinetto per *"attività di ricerca nella materia della gestione e della regolazione dei servizi pubblici locali, con specifico riguardo ai processi di riordino dei servizi e di aggregazione, ristrutturazione e valorizzazione delle imprese operanti nei diversi settori e, in particolare, in quelli energetici, idrici e dei rifiuti ed alle attività dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali."***

VISTO il rilievo istruttorio inviato con nota prot. n. 2360 del 22 gennaio 2015, 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. n.2361 del 3 febbraio 2015, pervenuta il 4 successivo;

VISTA la relazione del 25 febbraio 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 26 febbraio 2015, con la quale è stato convocato per il giorno 3 marzo 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. n. 6841 del 26 febbraio 2015, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata all'Amministrazione interessata;

UDITO il relatore, Cons. Fabio Gaetano GALEFFI;

INTERVENUTI per il Ministero dello Sviluppo Economico il dott. Vito COZZOLI, Capo di Gabinetto, e la dr.ssa Barbara LUISI, Direttore dell'Ufficio di Gabinetto e per l'Ufficio centrale di bilancio presso lo stesso Ministero, il dott. Amerigo SPLENDORI, Dirigente;

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

Ritenuto in

FATTO

È pervenuto all'esame dell'Ufficio in data 9 gennaio 2015, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. "f-bis", della legge 20/1994, il decreto del 31 dicembre 2014 approvativo del contratto sottoscritto in pari data tra il Capo di Gabinetto del Ministro dello sviluppo economico e il dott. Bruno SPADONI, concernente l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa con gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro - Ufficio di Gabinetto per "attività di ricerca

nella materia della gestione e della regolazione dei servizi pubblici locali, con specifico riguardo ai processi di riordino dei servizi e di aggregazione, ristrutturazione e valorizzazione delle imprese operanti nei diversi settori e, in particolare, in quelli energetici, idrici e dei rifiuti ed alle attività dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali.”

Il contratto prevede una durata annuale, con le condizioni di legge per la risoluzione anticipata trattandosi di incarico fiduciario presso lo *staff* del Ministro, per un compenso lordo annuo di euro 24.000 oltre agli oneri che rimangono a carico dell'Amministrazione.

In data 22 gennaio 2015, con foglio di rilievo prot. n.2360, l'Ufficio di controllo comunicava all'Amministrazione, oltre che all'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico, 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 da dichiarazione sostitutiva, 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.*

In ordine al contenuto della circolare del Ministro per la semplificazione e la

pubblica amministrazione n. 6 del 4 dicembre 2014, si ritiene che la stessa non abbia effetto vincolante”.

Si prega inoltre l’Amministrazione di voler specificare la tipologia di incarico che si intende conferire nell’ambito della “attività di ricerca”, dal momento che la formulazione contenuta nel provvedimento si rivela generica ed afferente alle competenze di altre Amministrazioni.

In ordine al contenuto della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 6 del 4 dicembre 2014, si ritiene che la stessa non abbia effetto vincolante.

Con nota prot. n.2361 del 3 febbraio 2015, acquisita a prot. n.3912 in data 4 febbraio 2015, il Capo di Gabinetto del Ministro dello sviluppo economico forniva i seguenti riscontri:

- l’incarico di che trattasi non comporta lo svolgimento di incarico dirigenziale o direttivo; il soggetto incaricato non è preposto allo svolgimento di ruoli di vertice e non assume responsabilità gestionali, né è assegnatario di risorse umane e/o capitoli di spesa dell’Amministrazione;
- il dott. SPADONI con atto del 15 ottobre 2014 è stato individuato quale coordinatore dell’Osservatorio per i servizi pubblici locali, all’interno di una modalità organizzativa preordinata alla realizzazione di un processo di riordino sulla materia;
- le prestazioni identificate nel contratto comportano la necessità di ottenere risultati aggiuntivi ovvero sperimentare attività di ricerca ulteriori per potenziare i percorsi di ristrutturazione e valorizzazione delle specifiche imprese in tema, tra l’altro, di energia e ambiente;
- l’Osservatorio per i servizi pubblici locali realizza per conto del

Ministero l'attuazione dell'art. 13, comma 25-bis, del d.l. 23 dicembre 2013 n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014 n. 9, ove si dispone: *"Gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio"*;

- la gestione, il coordinamento e il monitoraggio del predetto Osservatorio rimane di competenza della Direzione generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese (div. IV), ai sensi del d.m. 17 luglio 2014, rimanendo all'Ufficio di Gabinetto, con cui collabora il dott. SPADONE, l'attività di coordinamento e gestione;

- la valutazione di compatibilità rispetto alla normativa richiamata dalla Corte sugli incarichi ai soggetti in quiescenza – conclude l'Amministrazione – è stata effettuata in ragione della natura dell'incarico di collaborazione coordinata e continuativa e soprattutto in merito all'oggetto dello stesso.

A parere dell'Ufficio di controllo, gli elementi forniti dall'Amministrazione a sostegno della ammissibilità a visto del contratto in oggetto non apparivano pienamente idonei a superare i rilievi formulati sulla legittimità dell'atto e la difformità rispetto a quanto disposto dall'art. 6 del decreto-legge 24 giugno

2014 n. 90.

In particolare, l'Ufficio ha osservato – fermo restando lo stato di quiescenza del soggetto incaricato, risultante in atti e pacificamente ammesso dall'Amministrazione – che, 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 rientrasse nella nozione di "incarichi di studio e di consulenza" indicata dall'art. 6 del decreto-legge 90/2014.

Benché i casi sinora trattati dalla Sezione del controllo si riferiscano ad incarichi conferiti da Università o enti di ricerca, nel caso di specie, peraltro, le osservazioni svolte dall'Amministrazione non sono apparse idonee a modificare il contenuto essenziale dell'orientamento assunto dalla Sezione stessa.

L'Ufficio di controllo ha segnalato che il richiamo contenuto nella pag. 2 del contratto alla circolare n. 6/2014 del 4 dicembre 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblicazione amministrazione non consente in alcun modo di individuare quale tipologia di incarico l'Amministrazione abbia inteso individuare per farne oggetto di una esclusione ai fini del divieto, anche in ordine a quanto riportato al paragrafo 5 sui progetti di ricerca.

L'Amministrazione, anche in sede di risposta al rilievo, sembra presupporre

che il tipo di prestazioni richieste al collaboratore sia estraneo all'area del divieto di conferire "incarichi di consulenza e studio" contemplato dalla norma.

Sul punto, ha osserva l'Ufficio che l'attività di coordinamento dell'Osservatorio non appare modificare in modo sostanziale il contenuto dell'incarico di collaborazione che si intende attribuire al soggetto esterno.

Analogamente il richiamo in atti ad una "attività di ricerca" non è apparso idoneo a modificare significativamente il contenuto dell'attività richiesta al collaboratore. In ordine a tale tipologia di prestazione, che viene evocata nell'art. 2 del contratto, si ritiene che l'interprete non sia vincolato dal *nomen iuris* utilizzato sotto forma di "attività di ricerca", essendo necessario verificare l'effettivo contenuto dell'atto. Infatti l'incarico di ricerca presuppone la preventiva definizione del programma da parte dell'Amministrazione (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 6 del 15 febbraio 2005); esso deve collegarsi alla realizzazione di attività ricomprese in apposito programma (cfr. circolare Funzione Pubblica 15 marzo 2005). Tali elementi non si rinvencono nell'atto in esame.

L'Ufficio osserva che l'attività richiesta al collaboratore si presenta come una prestazione autonoma di tipo essenzialmente consulenziale, come tale rientrante nel divieto previsto dalla norma limitatrice.

Si può aggiungere che le "attività di ricerca", comunque intese, sarebbero estranee alle finalità istituzionali delle strutture ministeriali in generale e degli uffici di diretta collaborazione del Ministro in particolare.

Ha osservato l'Ufficio di controllo che l'attività richiesta al collaboratore si

presenta come una prestazione autonoma di tipo essenzialmente consulenziale, come tale rientrante nel divieto previsto dalla norma limitatrice. Secondo il predetto Ufficio, l'atto sarebbe quindi sprovvisto di un adeguato sostegno normativo; inoltre l'apparato motivazionale, pur tenendo conto delle risposte fornite dall'Amministrazione in sede di risposta al rilievo, non è apparso sufficiente al superamento dei vizi di legittimità sopra evidenziati.

Il Magistrato istruttore, pertanto, con la predetta relazione del 25 febbraio 2015, condivisa dal Consigliere Delegato, ha ritenuto di sottoporre la predetta 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 31 dicembre 2014, approvativo del contratto sottoscritto in pari data tra il Capo di Gabinetto del Ministro dello sviluppo economico e il dott. Bruno SPADONI, come descritto in premessa.

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

Come 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 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 una attività di natura tecnica (nella fattispecie, 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: - attività finalizzate alla realizzazione di un progetto per il monitoraggio e la valutazione del credito (deliberazione 28/2014); 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); attività di sviluppo in ambito portuale di un controllo remoto dei parametri di governo dei mezzi finalizzati alla manutenzione (deliberazione 30/2014); produzione e fornitura di supporto digitale di presentazione video audio-commentata (deliberazione 35/2014); collaborazione alla redazione del PAF (*Prioritised Action Framework*) con riferimento agli aspetti botanici e geobotanici (deliberazione 1/2015).

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

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. Bruno SPADONI rientri nell'area degli incarichi di studio e di consulenza, per i quali la norma limitatrice ha introdotto il divieto di conferimento.

Nel caso all'odierno esame, la Sezione ritiene infatti – aderendo alla prospettazione dell'Ufficio di controllo remittente e per le argomentazioni dal medesimo Ufficio svolte, che vengono fatte proprie e condivise – che l'attività richiesta al contraente, in base alla tipologia e alla descrizione delle prestazioni, è caratterizzata da un contenuto essenzialmente di studio e consulenziale.

Come già osservato nelle precedenti deliberazioni di questa Sezione n. 27/2014, 28/2014, 29/2014, 30/2014, 35/2014 e 1/2015, 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 pertanto 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 24 marzo 2015
Il Dirigente
Dott.ssa Paola LO GIUDICE