

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del

Governo e delle Amministrazioni dello Stato

formata dai Magistrati: Pietro DE FRANCISCIS, Presidente;

componenti: Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Alberto GIACOMINI, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO, Andrea ZACCHIA, Luisa D'EVOLI, Fabio Gaetano GALEFFI, Riccardo VENTRE, Oriana CALABRESI, Francesco TARGIA (relatore), Giuseppe Maria MEZZAPESA, Oriella MARTORANA, Rosario SCALIA, Anna Luisa CARRA.

nell'adunanza del 20 marzo 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 contenente modificazioni al predetto Testo Unico;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche e 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 e 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 da ultimo, con Provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

VISTO il contratto di incarico professionale tra il Parco geominerario storico-ambientale della Sardegna e l'Avv. Enzo PINNA stipulato in data 1° ottobre 2013 (C.d.c. n. 294/2014);

VISTA la richiesta di deferimento al Collegio del Consigliere delegato al controllo atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare n. 37456159 in data 6 marzo 2014;

VISTA l'ordinanza del Presidente in data 11 marzo 2014 di convocazione per il giorno 20 marzo 2014 della Sezione del controllo per l'esame della questione proposta;

VISTA la nota della Segreteria n. 7491 in data 13 marzo 2014, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Ufficio di Gabinetto, al Commissario straordinario del Parco geominerario storico ambientale della Sardegna, al Ministero dell'economia e delle finanze (Ufficio di Gabinetto - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) e all'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

UDITO il relatore, Cons. Francesco TARGIA;

UDITO, in rappresentanza del Ministero dell'ambiente e della

tutela del territorio e del mare, la dott.ssa Cristina TOMBOLINI –
Dirigente della Direzione per la protezione della natura e del mare;

presente il dott. Antonio ZANOLLI, funzionario della Direzione per
la protezione della natura e del mare;

con l'assistenza della dott.ssa Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità
di Segretario verbalizzante.

Ritenuto in

FATTO

In data 30 dicembre 2014 perveniva all'Ufficio di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il contratto di incarico professionale stipulato in data 1° ottobre 2013 tra il Parco geominerario storico ambientale della Sardegna e l'Avv. Enzo PINNA, precedentemente restituito, per carenza documentale, con nota prot. 34266 del 17 novembre 2013, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 123 del 2011.

Essendo emerse perplessità in ordine alla legittimità del predetto provvedimento, l'Ufficio di controllo, con foglio di osservazioni n. 1467 del 17 gennaio 2014, ha richiesto chiarimenti e precisazioni, con riferimento, in particolare al mancato rispetto delle procedure comparative previste dall'art. 7, comma 6-*bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'attività oggetto dell'incarico, che sembrava poter rientrare tra quelle ordinarie da espletare da parte dell'Ente con il personale in servizio.

L'Amministrazione, con nota prot. n. 530 del 27 febbraio 2014,

pervenuta in pari data, ha fatto presente che l'attività oggetto del contratto non consisteva nella semplice "redazione di un bando di gara per l'espletamento di procedure selettive", ma atteneva "all'affidamento di un incarico da ufficio legale", in quanto comportava l'esame di "diversi aspetti che vanno oltre la normale gestione amministrativa". Infatti, come evidenziato nella delibera commissariale n. 58 del 1° ottobre 2013, sussisteva l'assoluta necessità di "conferire ad un legale esperto della materia la predisposizione degli atti e l'assistenza in generale per dare esecuzione alle direttive in materia di assunzione del personale a seguito della definizione della pianta organica col DPCM del 23.01.2013, incarico questo che ricomprende:

a) esame della posizione di ciascun lavoratore attualmente somministrato e verifica della possibilità di utilizzo mediante proroga del rapporto somministrazione in essere ad altra tipologia di contratto, sino all'espletamento delle selezioni/concorsi per l'assunzione del personale previsto in pianta organica;

b) assistenza agli uffici mediante indicazioni puntuali sulla intera procedura e adempimenti necessari, in particolare: la redazione del piano pluriennale di occupazione; indicazioni sulla procedura da adottare per dare corso all'assunzione del personale previsto in pianta organica, redigendo se necessario il bando di concorso per il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse ex art. 30, D.Lgs. n. 165/2001, nonché il bando di concorso pubblico eventualmente occorrente, con la richiesta di parere di legittimità agli uffici ministeriali di competenza; l'assistenza generale agli uffici dell'Ente per la corretta applicazione delle

norme vigenti in materia di pubblico impiego, sino al termine della procedura avente ad oggetto l'assunzione del personale previsto in pianta organica anche alla luce delle nuove norme in materia di stabilizzazione".

Con riferimento, poi, alla precedente nota prot. n. 3349 del 28 novembre 2013, la stessa Amministrazione ha precisato che *"il personale attualmente esistente è a tempo determinato (contratto di somministrazione) e non in possesso di tutte le professionalità specifiche per procedere all'integrale redazione degli atti relativi agli adempimenti nei ristretti termini imposti dalla legge e dalle direttive ministeriali; che detto personale potrebbe essere incompatibile alla preparazione degli atti relativi ai suddetti adempimenti, in quanto portatore di un interesse individuale a partecipare ad un concorso pubblico per l'assunzione di personale a tempo determinato".*

Da ultimo, in ordine alla modalità di individuazione del contraente, ha sottolineato che l'Avv. PINNA era risultato essere l'unico professionista con iscrizione all'albo professionale da almeno sei anni, iscritto nell'apposito albo del Parco istituito con delibera n. 45 del 2 luglio 2013.

Il Magistrato istruttore, ritenuto che gli elementi di giudizio forniti dall'Amministrazione non consentivano di superare le perplessità emerse in sede di esame del contratto, ha proposto il deferimento della questione all'esame collegiale.

In particolare, osservava che:

- l'analitica descrizione dei compiti affidati al collaboratore rendeva

ancor più evidente che si trattava di attività che avrebbero dovuto essere svolte dal personale dell'Ente, ricomprendendo in esse il direttore, poiché tali attività non avevano i requisiti della straordinarietà, temporaneità ed eccezionalità che consentono il ricorso a professionalità esterne;

- l'attività oggetto del contratto non rientrava tra quelle per il cui espletamento era richiesta l'iscrizione all'albo degli avvocati;

- la procedura seguita per la formazione di un albo interno di professionisti non poteva essere considerata sufficiente al fine di ritenere soddisfatto il requisito della previa procedura comparativa, data l'assenza di una qualsiasi selezione per la formazione del predetto albo interno e di una graduatoria, visto che il possesso dei requisiti previsti dal bando costituiva condizione oltre che necessaria anche sufficiente per l'iscrizione.

Su richiesta del Consigliere delegato, il Presidente della Sezione centrale, con ordinanza in data 11 marzo 2014, ha deferito la pronuncia sul visto e la conseguente registrazione dell'atto in epigrafe alla Sezione stessa, convocandola per l'adunanza odierna.

Con la memoria conclusiva fatta pervenire in data 18 marzo 2014 l'Ente ha rassegnato le proprie controdeduzioni, ribadendo essenzialmente la linea difensiva esplicita in sede di risposta al foglio di rilievo.

Nel corso dell'adunanza, i rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare all'uopo convocati richiamavano l'attenzione del Collegio sul fatto che la vigilanza del

Ministero sugli enti parco non si estende ai singoli atti gestori quali quello all'esame.

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla conformità a legge del contratto di incarico professionale stipulato in data 1° ottobre 2013, meglio specificato in narrativa, con il quale il Parco geominerario storico ambientale della Sardegna affida all'Avv. Enzo PINNA il compito di: esaminare la posizione di ciascun lavoratore e la possibilità di utilizzo degli stessi mediante proroga del rapporto somministrazione in essere o altra tipologia contrattuale e assistere gli uffici nella redazione del piano pluriennale di occupazione e nelle procedure di assunzione del personale, nonché nella corretta applicazione delle norme vigenti.

Al riguardo deve rammentarsi che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f-bis), della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il controllo affidato alla Corte dei conti riguarda gli atti e i contratti posti in essere da pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Come è noto le menzionate disposizioni prevedono che le amministrazioni pubbliche, per esigenze alle quali non possono far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, al ricorrere di ben determinati presupposti di legittimità.

In particolare, tali collaborazioni, per espresso dettato normativo,

devono corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'Amministrazione conferente e non devono mai consistere nello svolgimento di funzioni ordinarie. Ed invero, il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che stipula i relativi contratti, in considerazione della necessità che le norme in materia di accesso al pubblico impiego non siano di fatto aggirate ed i relativi divieti elusi.

Deve, poi, essere prevista ed espletata apposita procedura selettiva ai fini dell'individuazione del contraente, come peraltro ribadito da numerose pronunce di questa Sezione (cfr. deliberazioni 12/2011/PREV, 15/2011/PREV, 18/2011/PREV, 21/2011/PREV, 22/2011/PREV, 10/2012/PREV e 17/2012/PREV).

Nel provvedimento all'esame, a giudizio del Collegio, difetta quantomeno uno dei requisiti legislativamente previsti, quello della non ordinarità delle prestazioni. L'attività oggetto dell'incarico (esame della posizione di ciascun lavoratore, del piano pluriennale di occupazione e del successivo bando, assistenza agli uffici nella corretta applicazione delle norme in materia di personale) consiste, infatti, nello svolgimento di compiti ordinari che dovrebbero essere espletati dal personale in servizio.

Pur prendendo atto delle difficoltà oggettive rappresentate dall'Amministrazione, cionondimeno deve evidenziarsi come le richiamate esigenze organizzative non appaiono tali da giustificare la

ricerca all'esterno di una specifica professionalità, in considerazione anche della circostanza che eventuali specifici problemi interpretativi possono essere chiariti anche attraverso apposite richieste di parere, indirizzate al Ministero vigilante o alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Infine, deve essere altresì rilevato che nella fattispecie in esame non risulta espletata la necessaria procedura selettiva ai fini dell'individuazione del contraente, non potendosi al fine ritenersi sufficiente la procedura seguita per la formazione di un albo interno di professionisti, considerato che per l'espletamento dell'attività oggetto del contratto, che non prevede la rappresentanza e l'assistenza in giudizio, non è necessaria l'iscrizione all'albo degli avvocati, risultando al momento irrilevante la circostanza che in futuro potrebbero insorgere dei contenziosi.

Alla luce delle su esposte considerazioni il contratto all'esame non può ritenersi conforme a legge.

P.Q.M.

La Sezione ricusa il visto e la conseguente registrazione all'atto specificato in epigrafe.

Il Presidente

Pietro De Franciscis

Il Relatore

Francesco Targia

Depositato in Segreteria l' 8 aprile 2014

Il Dirigente

dott.ssa Paola Lo Giudice