

REPUBBLICA ITALIANA

la

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;

Claudio IAFOLLA, Presidente di Sezione in soprannumero;

componenti: Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Alberto GIACOMINI, Cristina ZUCCHERETTI (relatore), Maria Elena RASO, Paolo CREA, Paola COSA, Luigi CASO, Riccardo VENTRE, Oriana CALABRESI, Francesco TARGIA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Diana CALACIURA TRAINA,

nell'adunanza del 27 novembre 2012

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 provvedimenti dell'Agenzia per la diffusione delle Tecnologie per l'innovazione, con i quali viene disposta nei confronti dell'ing. Antonio CIANCI – rispettivamente – la proroga di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'art.7, comma 6, del d.lgs. n.165/2001 ed il conferimento di un nuovo incarico annuale per lo stesso oggetto ;

VISTO il rilievo istruttorio inviato con nota n. 0033909 del 4.10.2012, con il quale sono state formulate osservazioni da parte dell'Ufficio di controllo atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

VISTE le controdeduzioni espresse dall'Agenzia per la diffusione delle Tecnologie per l'innovazione con nota acquisita agli atti in data 26.10.2012 al prot. n. 0035900;

VISTA la relazione conclusiva dell'istruttoria depositata in data 6 novembre 2012, con la quale, ritenendo non superate le censure mosse in sede istruttoria, il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere Delegato il deferimento della questione alla sede Collegiale;

VISTA la nota n. 27225665 del 14.11.2012 con la quale il Consigliere Delegato, condividendo le argomentazioni della relazione conclusiva dell'istruttoria, ha deferito alla Sezione il sopracitato

atto;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale, in data 15 novembre 2012, con la quale è stato convocato per il giorno 27 novembre 2012 il Collegio per l'esame della questione proposta ed è stato nominato relatore il Cons. Cristina ZUCCHERETTI;

VISTA la nota della Segreteria prot. n. 0037528, datata 15.11.2012, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata all'Amministrazione interessata;

UDITO il relatore, Cons. Cristina ZUCCHERETTI;

INTERVENUTO in adunanza, in rappresentanza dell'Agenzia per la diffusione delle Tecnologie per l'innovazione, il Direttore dell'Agenzia stessa dott. Mario DAL CO, accompagnato dall' avv. Michele GORGA;

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

Ritenuto in

F A T T O

Con i provvedimenti in epigrafe, "l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione" ha stipulato, ai sensi dell'art.7, comma 6, del d.lgs. n.165/2001, due contratti di collaborazione con l'ing. Antonio CIANCI:

- mediante il primo, è stata disposta una proroga -dall'1.7.2012 al 31.8.2012- di un precedente contratto annuale (quest'ultimo scaduto il 30.6.2012, per il quale era previsto un compenso pari a 60.000 euro), motivata da sopravvenute attività relative al progetto "*Italia degli Innovatori*", per un importo di euro 10.000 netti.

-con il secondo, la predetta Amm.ne conferiva un nuovo incarico annuale per lo svolgimento di attività di *segretariato e coordinamento* del medesimo progetto "*Italia degli Innovatori*", per il quale era stabilito un compenso pari ad euro 50.000.

L'Ufficio di controllo formulava rilievi per entrambi i provvedimenti.

a) In primo luogo, osservava che l'assentita proroga era pervenuta per il prescritto controllo preventivo di legittimità con riferimento ad un periodo di tempo già trascorso ed, in ogni caso, nel contratto originario, la possibilità di "proroga" veniva esclusa in modo definito *inderogabile*.

Inoltre, in base all'art. 10 del Regolamento dell'Agenzia, contenente le linee guida per i contratti di collaborazione, tale evenienza si riteneva ammissibile solo nell'ipotesi di "*proroga del progetto*", da adottare peraltro previa proposta del Dirigente competente, con il parere favorevole del Direttore gen.le e successiva delibera del Consiglio di Amministrazione: adempimenti, questi, non espletati nella fattispecie in esame.

Da ultimo, si chiedevano chiarimenti in ordine al compenso previsto.

b) Per quanto riguarda il contratto successivo, relativo all'anno in corso, - nell'osservare preliminarmente che esso era pervenuto privo del verbale della Commissione esaminatrice - , l'Ufficio rilevava che l'ing. CIANCI risultava destinatario di diversi contratti di collaborazione fin dal 2009 e, conseguentemente, l'attuale conferimento (con scadenza 2013) eccedeva i limiti di temporaneità imposti sia dall'art. 7 d.lgs n.165/01, sia dallo stesso Regolamento dell'Agenzia ove si stabilisce,

all'art.1, punto 4, che gli incarichi debbono avere “...una durata definita nel tempo e comunque mai essere superiori ad un anno”.

Si invitava inoltre l'Amm.ne ad attestare che l'attività lavorativa prevista non potesse essere svolta dal personale in servizio, né da alcuno dei numerosi consulenti esterni operanti all'interno dell'ente ed, infine, a fornire ulteriori giustificazioni circa il permanere dell'esigenza di avvalersi del predetto collaboratore alla luce del dettato dell'art. 22 del D.L. n.83/2012.

Con tale norma, infatti, viene disposta, con effetto immediato, la soppressione della suddetta Agenzia e contestuale attribuzione delle funzioni alla neoistituita “Agenzia per l'Italia digitale” (risultante dalla fusione dell'Agenzia in questione e della “DigitPa”), al dichiarato scopo del contenimento della spesa pubblica, dell'ottimizzazione delle risorse umane e della riduzione delle collaborazioni esterne.

Con foglio di risposta in data 26.10.2012, l'Amministrazione replicava che il primo contratto era stato erroneamente denominato “proroga” ma, in realtà, doveva considerarsi come “integrazione” dell'originario contratto a causa di attività sopravvenuta, con un compenso proporzionato a quello dell'incarico originario (5.000 euro mensili).

Con riferimento al ritardo con cui l'atto era stato inviato per la registrazione, veniva addotto – peraltro in modo inconferente - che all'incaricato non era stato ancora corrisposto il compenso.

Relativamente al secondo contratto, dopo aver allegato il verbale della Commissione esaminatrice (da cui emerge che l'ing. CIANCI

era l'unico candidato), l'Agenzia riteneva irrilevante la circostanza di aver attribuito, nel tempo, diversi incarichi al medesimo soggetto, in quanto tutti erano stati preceduti da procedura selettiva.

Veniva infine dichiarato che il personale in servizio non era sufficiente all'espletamento dell'attività e, con riferimento all'art. 22 citato, si ricordava che la nuova Agenzia subentra in tutti i rapporti relativi all'ente soppresso.

Il Magistrato istruttore, in accordo con il Consigliere delegato, ha ritenuto di non poter considerare superate le censure formulate con il predetto rilievo istruttorio.

Perplessità permanevano, infatti, sia con riguardo alla concessione della proroga in assenza dei prescritti adempimenti procedurali, sia relativamente all'effettiva temporaneità dell'incarico, atteso che, attraverso una serie di contratti stipulati dal 2009 e con scadenza 2013, senza soluzione di continuità, l'Amministrazione aveva posto in essere un rapporto di collaborazione stabile con il medesimo soggetto e per il medesimo progetto, in contrasto con l'art.7, comma 6, del d.lgs. n.165 citato.

In occasione dell'adunanza odierna, l'Amministrazione ha fatto pervenire una memoria difensiva, illustrata oralmente dal Direttore dell'Agenzia, il quale ha ribadito le linee tracciate nella risposta al rilievo sopra citata, confermando la richiesta di ammissione al visto dei provvedimenti all'esame.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di due provvedimenti, come meglio precisati in narrativa, con il primo dei quali *“l’Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione”* ha attribuito all'ing. Antonio CIANCI la proroga di due mesi di un precedente contratto di collaborazione di durata annuale e, con il secondo, conferito un nuovo incarico per un anno, relativo al medesimo progetto.

Come noto, l'art.7, comma 6, del d.lgs.n.165/2001 prevede che le amministrazioni, per esigenze cui non siano in grado di far fronte con personale in servizio, possano ricorrere al conferimento di incarichi individuali mediante contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa, affidati ad esperti di particolare e comprovata specializzazione al ricorrere di ben precisi presupposti.

La disposizione citata, nella sua formulazione attuale, si deve ad una serie di aggiustamenti che, nel tempo, sono stati orientati a definire ulteriormente il regime delle collaborazioni esterne, consolidando la tendenza a limitarne il ricorso ad ipotesi eccezionali e, da ultimo, prevedendo anche la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (art.17, D.L. 1/7/09, n.78).

Proprio la giurisprudenza di questa Sezione è costante nell'interpretare rigorosamente i limiti previsti dalla legge (cfr., a titolo esemplificativo, delibere n.ri 25/2010; 1/2012; 2/2012;); in argomento, sono intervenute anche numerose circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica (per tutte, n.2/2008), le quali hanno richiamato le amministrazioni pubbliche a valutare attentamente le proprie

risorse, sia in termini organizzativi che di professionalità, proprio al fine di far ricorso ai contratti di collaborazione solo in presenza dei prescritti presupposti.

Premesso quanto sopra, nel caso in esame la disposta "*proroga*" all'ing. CIANCI appare conferita in violazione degli stessi vincoli che l'Amministrazione si era imposta, tanto nel contratto originario quanto nel Regolamento.

Infatti, nel contratto stipulato inizialmente la possibilità di proroga veniva esclusa in modo definito "*inderogabile*", con ciò manifestando evidentemente un interesse primario a che l'attività si concludesse entro quel termine ritenuto essenziale.

Nell'ipotesi in cui –viceversa- l'Amministrazione avesse ravvisato l'esigenza di procrastinare la conclusione del progetto avrebbe dovuto attivare una complessa procedura ai sensi del predetto Regolamento, al fine di acquisire le autorizzazioni necessarie di tutti gli organi coinvolti nella decisione (proposta del Dirigente competente; parere favorevole del Direttore gen.le e successiva delibera del C.d.A.).

Nella memoria presentata in occasione del presente deferimento, l'Agenzia ha peraltro giustificato il proprio operato sostenendo che il provvedimento in esame, erroneamente denominato "*proroga*", doveva, più propriamente, configurarsi come una "*integrazione*" dell'originario progetto a causa di attività sopravvenuta (quest'ultima, peraltro, non precisata nell'atto di proroga, redatto in modo del tutto generico).

Osserva in proposito il Collegio che tali giustificazioni non sembrano condivisibili.

Infatti, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato, anche la cd. integrazione, traducendosi pur sempre in una ultrattività del contratto il cui termine era spirato (per errore di previsione riguardo il progetto da realizzare), è comunque da inquadrarsi nell'ipotesi di "proroga" cui sono riconnessi gli adempimenti procedurali previsti nel Regolamento dell'Agenzia e non attuati nella fattispecie in oggetto.

Quanto al secondo contratto, come dianzi premesso, il corretto utilizzo delle collaborazioni esterne postula un ambito temporale limitato e coerente con la durata del progetto, rappresentando comunque un rimedio eccezionale per far fronte ad esigenze particolari e straordinarie dell'Amministrazione.

In buona sostanza, ciò che le disposizioni in materia intendono evitare è che siano stipulati contratti di lavoro autonomo per rispondere a fabbisogni permanenti delle pubbliche amministrazioni e che la "straordinarietà" delle condizioni relative ad un periodo contingente, si traduca in un *modus operandi* sistematico, circostanza che sembra ricorrere nella specie (cfr. delibere di questa Sezione nn. 24/2011 e 20/2012, ove si è negato il visto per assenza, tra gli altri, del requisito della temporaneità).

Nel caso esaminato, infatti, la prestazione oggetto dello stesso incarico appare evidentemente connessa ad esigenze stabili dell'Agenzia che, ai sensi dell'art.1, comma 4, del Regolamento interno, può stipulare contratti di collaborazione solamente per una durata definita nel tempo e comunque mai superiore ad un anno.

A ciò aggiungasi la peculiarità connessa alla situazione

giuridica in cui si trova la predetta Agenzia che, ai sensi dell'art.22 del D.L. n.83/2012 convertito dalla legge 7.8.2012 n.134, è stata soppressa dalla data di entrata in vigore della norma medesima.

In virtù di tale disposizione è prevista la riorganizzazione dell'Istituto le cui funzioni, (unite a quelle della DigitPa e del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica presso la Presidenza del Consiglio) sono assorbite dalla neo istituita "Agenzia per l'Italia digitale", cui consegnerà una *"riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni di provenienza, fissata entro il limite massimo di 150 unità, nonché la dotazione delle risorse finanziarie e strumentali necessarie al funzionamento dell'Agenzia stessa, tenendo conto del rapporto tra personale dipendente e funzioni dell'Agenzia, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse e di riduzione delle spese per il funzionamento e per le collaborazioni esterne."*

Alla luce di tali osservazioni, rileva il Collegio che la durata dell'incarico in esame si pone come vincolo eccessivo per gli organi deputati alla riorganizzazione della struttura (cfr. delibera n.27/2010, ove è stato ritenuto ingiustificato un incarico annuale presso un ente di ricerca in fase di riorganizzazione *ex lege*) e, di conseguenza, anche sotto quest'ultimo aspetto, il provvedimento non appare sorretto da idonei presupposti giuridici.

Conclusivamente, per le esposte motivazioni, il Collegio ritiene non conforme a legge i due provvedimenti in esame.

PQM

la Sezione Centrale del controllo di legittimità ricusa il

visto e la conseguente registrazione dei provvedimenti in epigrafe.

Il Presidente

(Pietro De Franciscis)

L'estensore

(Cristina Zuccheretti)

Depositata in Segreteria il 14 dicembre 2012

IL DIRIGENTE

Dott.ssa Paola Lo Giudice