

Massima deliberazione n. SCCLEG/ 26 /2011/PREV

Corte dei Conti - Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato - Adunanza del 12 dicembre 2011 - Presidente: Pres. Pietro De Franciscis Relatore: Cons. Ermanno Granelli.

In tema di assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità di provvedimenti di conferimento incarichi di collaborazione occasionale per lo svolgimento di attività di docenza da parte dell'Istituto superiore per la ricerca ambientale – ISPRA.

Non sono da considerare assoggettabili al controllo preventivo di legittimità i provvedimenti con i quali l'Istituto superiore per la ricerca ambientale – ISPRA ha conferito incarichi di collaborazione occasionale per lo svolgimento di attività di docenza, non essendo riconducibili, né sotto il profilo letterale, né sotto il profilo logico-sistematico, alle lettere f-bis) e f-ter) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, in quanto, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti (cfr. deliberazioni nn. 20/2010 e 12/2011), esulano dall'ambito del controllo medesimo.

Ed invero, la *ratio* delle citate norme contenute nelle lettere f-bis) e f-ter) del comma 1 dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è quella di sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti gli incarichi conferiti ad estranei all'amministrazione, di natura occasionale o continuativa, che siano volti ad integrare le professionalità già esistenti nelle pubbliche amministrazioni, nei soli casi nei quali non ci siano adeguate risorse interne necessarie per lo svolgimento di attività istituzionali. Ciò, al dichiarato fine del contenimento della spesa pubblica.

Nel caso degli incarichi di docenza, invece, l'Amministrazione non intende sopperire a momentanee esigenze di natura occasionale, né tanto meno conseguire utilità derivanti da collaborazioni di carattere continuativo, né, infine, acquisire risultati di studi o ricerche, ovvero di apporti consulenziali. Con tali incarichi, invece, in relazione ad esigenze di istruzione o di formazione, si richiede a docenti universitari o a esperti particolarmente qualificati in specifiche materie, di svolgere una mera attività di insegnamento (di carattere universitario ovvero, più in generale, di natura formativa a favore di personale dipendente da pubbliche amministrazioni), che si conclude nell'ambito dei corsi all'uopo previsti e che non è riconducibile, né sotto il profilo letterale, né sotto il profilo logico-sistematico, alle citate lettere f-bis) e f-ter) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

La Sezione, pertanto, ha dichiarato di non esservi luogo a deliberare sui provvedimenti in questione, in quanto non assoggettabili al controllo preventivo di legittimità.

Deliberazione n. SCCLEG/ 26 /2011/PREV

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;

Claudio IAFOLLA, Presidente in soprannumero;

componenti: Roberto TABBITA, Giovanni DATTOLA, Carlo

CHIAPPINELLI, Ermanno GRANELLI (relatore), Alberto GIACOMINI, Maria

Elena RASO, Antonio ATTANASIO, Paolo CREA, Paola COSA, Giovanni

ZOTTA, Riccardo VENTRE, Oriana CALABRESI, Laura CAFASSO,

Francesco TARGIA.

nell'adunanza del 12 dicembre 2011

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);

VISTI i **contratti di lavoro autonomo e occasionale in data 10 novembre 2011, stipulati tra l'Istituto superiore per la ricerca ambientale – ISPRA e l'Avv. Rosa BERTUZZI e il Prof Avv. Paolo DELL'ANNO;**

VISTA la relazione del Magistrato istruttore n. 30827 del 6 dicembre 2011 che, nutrendo perplessità in ordine all'assoggettabilità degli stessi al controllo preventivo, ha proposto di deferire la pronuncia alla Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato;

VISTA la richiesta di deferimento del Consigliere Delegato al controllo atti Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare n. 30827 in data 6 dicembre 2011;

VISTA l'Ordinanza del Presidente in data 7 dicembre 2011 di convocazione per il giorno 12 dicembre 2011 del Collegio della Sezione per l'esame delle questioni proposte;

VISTA la nota della Segreteria n. 30954 in data 7 dicembre 2011, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata all'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale, al

Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare (Gabinetto - Direzione Generale per i servizi interni) ed al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);

UDITO il relatore Cons. Ermanno GRANELLI;

non comparso il rappresentante dell'Istituto superiore per la ricerca ambientale - ISPRA;

non rappresentati i Ministeri sopra indicati;

con l'assistenza del dott. Costantino DE SANTIS, in qualità di Segretario verbalizzante.

Ritenuto in

FATTO

In data 17 novembre 2011 sono pervenuti all'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare i provvedimenti con i quali l'Istituto superiore per la ricerca ambientale - ISPRA ha conferito incarichi di collaborazione occasionale per lo svolgimento di attività di docenza all'Avv. Rosa BERTUZZI e al Prof. Avv. Paolo DELL'ANNO.

L'Ufficio, nutrendo perplessità in ordine all'assoggettabilità degli stessi al controllo preventivo e, in particolare, sulla possibilità di poter far rientrare - anche alla luce di quanto osservato dalla Sezione centrale di controllo con deliberazione n. 12/2011/PREV - la fattispecie in esame tra quelle indicate all'art. 3, comma 1, lett. *f-bis* e *f-ter*, della legge n. 20/1994, e considerata la peculiarità della stessa (incarico conferito da un ente pubblico di ricerca e non da un'università), ha ritenuto utile

acquisire, con apposita nota, il parere degli altri Uffici di controllo sull'argomento.

Detta nota è stata riscontrata in data 30 novembre 2011 (prot. n. 19945219) dall'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, che ha rappresentato l'esigenza che con apposita pronuncia venisse stabilito *"se con il termine docenza – richiamato da precedenti pronunce della Corte ai fini dell'esclusione dal controllo dei relativi atti – si debba intendere ogni tipo di insegnamento, ovvero solo quello impartito nell'ambito delle università"*; opportunità, questa, evidenziata anche dall'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa (nota n. 30348 del 2 dicembre 2011), il quale ha messo in rilievo che gli incarichi in esame vengono conferiti da un ente di ricerca e non da un'università.

Tenuto conto delle predette argomentazioni e della peculiarità della fattispecie in esame, il Magistrato istruttore con nota n. 30827 del 6 dicembre 2011 ha proposto la rimessione della decisione alla valutazione collegiale della Sezione di controllo.

Con nota in pari data il Consigliere delegato ha chiesto al Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del governo e delle amministrazioni dello Stato di deferire la questione alla sede collegiale.

DIRITTO

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sull'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità di due contratti di conferimento di

docenza, stipulati dall'Istituto superiore per la ricerca ambientale (ISPRA) rispettivamente con l'Avv. Rosa BERTUZZI e con il Prof. Avv. Paolo DELL'ANNO.

Al riguardo la Sezione ritiene opportuno richiamare, preliminarmente, i principi contenuti nelle proprie deliberazioni n. 20 del 2009 e n. 12 del 2011.

In particolare, con la prima delibera è stato affermato che *"il legislatore"*, con l'introduzione delle lettere *f-bis* e *f-ter* nell'ambito del comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, *"ha evidentemente ritenuto che uno degli elementi che incidono in maniera rilevante su detti bilanci sia costituito dalle forme sempre più diffuse di affidamento ad estranei alla pubblica amministrazione di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, ovvero di consulenze per studi e ricerche; di conseguenza, il legislatore è intervenuto per limitare detti incarichi, affidando alla Corte dei conti il compito di verificarne la legittimità"*. Inoltre, per quanto attiene alla identificazione dell'oggetto del controllo, è stato precisato che *"l'interpretazione non può che essere il più possibile aderente al testo normativo (in cui si è obiettivizzata la volontà del legislatore), il quale - attraverso i richiami operati ad altre disposizioni - si riferisce espressamente, sia alle collaborazioni coordinate e continuative, che agli incarichi di consulenza, studio e ricerca"*.

La Sezione del controllo ha, nella medesima delibera, ritenuto, inoltre, che fattispecie che possono comunque essere considerate estranee alla previsione normativa riguardano, tra l'altro, gli

"incarichi di docenza".

Con la delibera n. 12 del 2011, in ordine *"alla esclusione dal controllo preventivo della Corte degli incarichi di docenza, espressamente prevista con deliberazione n. 20 del 12 novembre 2009"* è stato, poi, affermato, con specifico riferimento agli incarichi di docenza universitaria, che *"in virtù dell'alta considerazione che la Carta costituzionale ha inteso dare all'insegnamento universitario (art. 33) - libero nella sua funzione e manifestazione in quanto, alla stregua dell'arte, massima espressione della libertà dell'individuo a servizio della collettività - nell'ampia nozione di docenza universitaria debba essere ricondotta ogni fattispecie intimamente e strettamente connessa ad essa (studio e ricerca), da formalizzare con atti che evidenzino tale nesso anche attraverso idonei mezzi probatori"*.

Gli atti all'esame dell'odierna adunanza sono due contratti, con i quali viene conferito l'incarico occasionale per lo svolgimento di attività di docenza nel *"Corsi di Formazione ambientale sulla normativa ambientale e per ispettori ambientali presso l'ISPRA"*.

Il Collegio ritiene che, al di là della forma con la quale si provvede al conferimento dell'incarico per lo svolgimento di attività di docenza (nel caso di specie, un contratto) e della qualificazione giuridica dell'amministrazione che dispone il conferimento stesso, si debba ribadire in via generale l'esclusione dal novero delle fattispecie riconducibili alle citate lettere *f-bis* e *f-ter* del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 degli *"incarichi di docenza"*, già stabilita

con la delibera n. 20 del 2009.

Ed invero, la *ratio* delle citate norme contenute nelle lettere *f-bis*) e *f-ter*) del comma 1 dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è quella di sottoporre al rigoroso scrutinio del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti gli incarichi conferiti ad estranei all'amministrazione, di natura occasionale o continuativa, che siano volti ad integrare le professionalità già esistenti nelle pubbliche amministrazioni, nei soli casi nei quali non ci siano adeguate risorse interne necessarie per lo svolgimento di attività istituzionali. Ciò, al dichiarato fine del contenimento della spesa pubblica.

Nel caso degli incarichi di docenza, invece, l'Amministrazione non intende sopperire a momentanee esigenze di natura occasionale, né tanto meno conseguire utilità derivanti da collaborazioni di carattere continuativo, né, infine, acquisire risultati di studi o ricerche, ovvero di apporti consulenziali. Con tali incarichi, invece, in relazione ad esigenze di istruzione o di formazione, si richiede a docenti universitari o a esperti particolarmente qualificati in specifiche materie, di svolgere una mera attività di insegnamento (di carattere universitario ovvero, più in generale, di natura formativa a favore di personale dipendente da pubbliche amministrazioni), che si conclude nell'ambito dei corsi all'uopo previsti e che non è riconducibile, né sotto il profilo letterale, né sotto il profilo logico-sistematico, alle citate lettere *f-bis*) e *f-ter*) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

P.Q.M.

La Sezione centrale di controllo di legittimità dichiara non esservi luogo a deliberare sui provvedimenti dell'ISPRA citati in epigrafe, in quanto non assoggettabili al controllo preventivo di legittimità.

Il Presidente

Pietro De Franciscis

Il Relatore

Ermanno Granelli

Depositata in Segreteria il 30 dicembre 2011

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice