

Valutazione delle candidature per la scelta di consulenti esterni nella P. A.

Corte dei Conti - Sez. Centrale di Controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amm.ni dello Stato - Deliberazione 21 giugno 2013, n. 10

Delibera n. SCCLEG/10/2013/PREV

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE CENTRALE DEL CONTROLLO DI LEGITTIMITA' SUGLI ATTI DEL GOVERNO
E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

formata dai Magistrati: Pietro DE FRANCISCIS, Presidente;

componenti: Giovanni DATTOLA, Simonetta ROSA, Alberto GIACOMINI, Cristina ZUCCHERETTI (relatore), Maria Elena RASO, Paolo CREA, Paola COSA, Giovanni ZOTTA, Riccardo VENTRE, Laura CAFASSO, Arturo IADECOLA, Oriella MARTORANA, Paolo VALLETTA, Beatrice MENICONI.

nell'adunanza del 9 maggio 2013

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 del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con i quali vengono conferiti incarichi di collaborazione alle dott.sse: A. R., C. G., S. P. e D. M., ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001;

VISTO il rilievo istruttorio inviato con nota n. 00007078 del 14.03.2013, con il quale sono state formulate osservazioni da parte dell'Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri;

VISTE le controdeduzioni espresse dal Dipartimento per le pari opportunità, con nota acquisita agli atti in data 09.04.2013 al prot. n. 00009751;

VISTA la relazione conclusiva dell'istruttoria depositata in data 2 maggio 2013, 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 n. 31039996 del 03.05.2013 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 3 maggio 2013, con la quale è stato convocato per il giorno 9 maggio 2013 il Collegio per l'esame della questione proposta ed è stato nominato relatore il Cons. Cristina ZUCCHERETTI;

VISTA la nota della Segreteria prot. n. 0013309 datata 03.05.2013, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata all'Amministrazione interessata;

UDITI il relatore, Cons. Cristina ZUCCHERETTI ed, in rappresentanza del Dipartimento per le pari opportunità, il Cons. Michele PALMA, Direttore generale dell'Ufficio per gli affari generali, internazionali e gli interventi in campo sociale;

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

Ritenuto in

FATTO

Con i provvedimenti in epigrafe, pervenuti in data 15.2.2013, il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha attribuito cinque distinti contratti di collaborazione per l'espletamento del Progetto "Pari opportunità e non discriminazione", cofinanziato con fondi europei nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (c.d."PON-GAS", disciplinati dalla circolare del Ministero del lavoro n. 2 del 2 febbraio 2009).

Detti provvedimenti erano stati inizialmente trasmessi in data 17.10.2012 e poi, a seguito dei rilievi del competente Ufficio di controllo, ritirati dalla stessa Amministrazione.

A distanza di diversi mesi, essi sono stati riprodotti e nuovamente inviati per la registrazione, sostanzialmente invariati nei contenuti (prevedono, per tutti, una durata triennale e le seguenti retribuzioni annuali: S. P., 36.000,00 euro; C. G., 36.000,00 euro; A. R., 60.000,00 euro; D. M., due distinti contratti, per gli importi, rispettivamente, di 35.000,00 e di 25.000,00 euro).

Con rilievo istruttorio, il predetto Ufficio di controllo ha rinnovato le osservazioni precedentemente formulate, chiedendo chiarimenti in ordine alla rispondenza di tali contratti al dettato dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 che, espressamente, limita il ricorso a consulenti esterni ad esigenze temporanee e pone altresì un divieto di proroghe o rinnovi.

Infatti, tutti i consulenti designati, facenti parte di un Albo di circa mille "Esperti" presente nel sito-web del Dipartimento citato (elenco da cui vengono selezionati i collaboratori esterni), risultavano incaricati per analoghi progetti da oltre un quinquennio, come si evince dai rispettivi curricula (la dr.ssa M. è, inoltre, contestualmente titolare di altro contratto sul medesimo argomento "Pari opportunità e non discriminazione", seppure a valere su fondi "PON GAT", per l'importo di euro 68.000 annui).

Orbene, in disparte il merito delle singole posizioni, le perplessità dell'Ufficio si sono appuntate sulla metodologia e sui criteri di selezione seguiti per l'attribuzione di tali incarichi, in quanto formulati in modo tale da privilegiare -senza adeguato bilanciamento- esperienze già acquisite nel medesimo settore e presso la stessa Amministrazione: ciò, anche in relazione alla ratio di cui al ricordato art. 7 che non mostra particolare favore al cristallizzarsi di incarichi e collaborazioni.

Altro ordine di osservazioni si è incentrato sul compenso attribuito ai vari consulenti, posto che, il competente Dipartimento, anziché operare una valutazione in relazione alla professionalità dell'incaricando, si era limitato ad attribuire automaticamente il massimo della retribuzione prevista dalla citata circolare 2/09 del Ministero del lavoro (pure richiamata nelle premesse dei decreti), ai sensi della quale le retribuzioni devono essere -al contrario- calibrate in ragione del profilo professionale rivestito dal singolo collaboratore.

Infine, per il caso della dr. M., era stato fatto presente che il limite (5.000 euro mensili) imposto dalla ricordata circolare risultava superato a causa del concomitante incarico ricoperto, sia pure a valere sui fondi PON-GAT.

L'Amministrazione, con foglio di risposta in data 26.10.2012 - dopo aver fornito preliminarmente delucidazioni in merito all'accessibilità del sito riguardante l'Albo degli Esperti (sul quale, pure, erano stati chiesti chiarimenti) - replicava asserendo che la coincidenza di incarichi in capo ai medesimi soggetti è da far risalire all'elevato grado di specializzazione richiesta nel settore, precisando che, comunque, tutte le attribuzioni conseguono a procedure di selezione autonome, per cui -nella specie- non si ravvisano ipotesi di rinnovi o proroghe.

Per quanto riguarda i compensi, l'Amm.ne si è limitata a confermare che essi erano stati determinati entro i limiti fissati nella suddetta circolare del Ministero del lavoro aggiungendo che risultano i medesimi indicati dalla Commissione di valutazione del concorso.

Da ultimo, in relazione al compenso della dr.ssa M., è stato fatto presente che il concomitante incarico (pari a 68.000 euro per un biennio, con scadenza agosto 2013) è relativo, in realtà, ad un autonomo Programma, finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, per cui non sussisterebbe lo sfioramento dei limiti posti dalla circolare più volte richiamata, che debbono intendersi riferiti - invece- ad un medesimo progetto.

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

Ed invero, perplessità permanevano con riguardo al contrasto con l'art. 7, comma 6, del D.lgs. 165 cit., sia sotto il profilo della effettiva temporaneità dei contratti di collaborazione, (atteso che, attraverso il meccanismo "premiante" dell'esperienza maturata nel medesimo, specifico settore, si realizza, in realtà, un consolidamento degli incarichi in capo ai medesimi soggetti), sia con riferimento ai compensi attribuiti nell'importo massimo, in violazione della rammentata circolare, senza alcuna espressa valutazione dei titoli ed esperienze dell'incaricato.

In occasione dell'adunanza odierna, il Cons. Michele PALMA, in rappresentanza della Direzione generale dell'Ufficio per gli "Affari generali, internazionali e gli interventi in campo sociale", ha ribadito le argomentazioni svolte nella risposta al rilievo istruttorio, confermando la richiesta di ammissione al visto dei provvedimenti all'esame; per completezza, ha evidenziato che è in corso di elaborazione presso il predetto Dipartimento la revisione dei criteri di conferimento degli incarichi di collaborazione.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di cinque provvedimenti, come meglio precisati in narrativa, con i quali il Dipartimento per le pari opportunità ha attribuito altrettanti contratti di collaborazione di durata triennale a diversi esperti, peraltro da lungo tempo incaricati presso la stessa Amministrazione per progetti analoghi.

Come noto, l'art. 7, comma 6, del d.lgs.n. 165/2001 e successive modificazioni 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 affidati ad esperti di particolare e comprovata specializzazione in presenza di ben precisi presupposti.

Sul punto, la giurisprudenza di questa Sezione è costante nell'interpretare rigorosamente i limiti previsti dalla legge (cfr., a titolo esemplificativo, delibere 25/2010; 1/2012; 2/2012; 26/2012) ed, 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 per esigenze temporanee ed a seguito di apposite e trasparenti procedure selettive.

Orbene, nel caso di specie, l'operato dell'Amm.ne si pone in contrasto con le citate disposizioni sotto diversi profili.

Per quanto concerne la procedura tesa alla scelta del candidato - pur dandosi atto che, dopo l'individuazione di un certo numero di esperti attraverso l'Albo viene poi svolta una selezione da parte di una Commissione di valutazione all'uopo costituita - non possono non rilevarsi incongruità riguardo ai requisiti ritenuti necessari per l'espletamento dell'attività lavorativa.

Infatti, se per un verso non viene espressa una specifica preferenza in ordine al titolo di studio (tanto che i collaboratori selezionati sono muniti, indifferentemente, di laurea in giurisprudenza, filosofia od economia), per altro verso si richiede invece una precua preparazione nel settore dei "fondi strutturali" e delle "pari opportunità" che, in buona sostanza, possiedono solo coloro che abbiano già ricoperto lo stesso tipo di consulenza.

Da ciò deriva che l'Amministrazione finisce per giovarsi, in modo più o meno continuo, dei medesimi soggetti.

A ben guardare, i titoli che - in definitiva - consentono l'accesso al contratto, riportano la reiterazione, sotto vari profili, del medesimo requisito, ovverossia "1) esperienza su fondi strutturali, 2) esperienza attinente all'incarico, 3) esperienza pregressa nel settore, etc.", sino a pervenire all'attribuzione di un punteggio aggiuntivo finanche a favore dell' "esperienza pregressa presso il Dipartimento Pari Opportunità", elemento quest'ultimo da intendersi già ricompreso nei precedenti menzionati che, comunque, non può essere soggetto a punteggio ulteriore sol perché svolto in un determinato Ufficio.

Tale modus operandi - pur se, in parte, giustificato da ragioni di operatività, ha comportato, tra l'altro, l'affidamento di ben tre incarichi contemporaneamente alla dr.ssa M., a prescindere da valutazioni di merito sull'assolvibilità dell'impegno ad essi afferente, attesa la dichiarata complessità dei Progetti.

Orbene, pur essendo vero che i profili esaminati rientrano in buona parte nella discrezionalità dell'azione amministrativa, è altrettanto vero che essa deve muoversi entro i binari del buon agire amministrativo, in coerenza con i principi di razionalità, trasparenza, non-discriminazione atteso che, nel procedimento teso alla selezione dei candidati, l'interesse che l'Amministrazione deve perseguire è quello di pervenire all'individuazione delle migliori risorse disponibili (che, non necessariamente, coincidono con coloro che abbiano già operato presso lo stesso Ufficio).

In proposito, anche la giurisprudenza del Giudice amministrativo è oramai costante nell'affermare che il sindacato sull'operato delle Commissioni di valutazione può essere effettuato sotto il duplice profilo della correttezza dei criteri individuati e del procedimento applicativo seguito, ritenendosi consentita una verifica intrinseca tesa a parametrare la scelta dell'Amm.ne ai canoni di ragionevolezza ed attendibilità.

In tale contesto, l'operato del Dipartimento appare censurabile anche in relazione al non meno rilevante aspetto della procedura volto ad assicurare la parità di trattamento dei candidati.

La specificità del requisito richiesto (e l'ulteriore valutazione di esso in fase di attribuzione del punteggio) pone in situazione deteriore tutti coloro che, pur muniti di titoli culturali di elevato ed indubbio valore nonché di adeguate esperienze professionali, non abbiano già svolto tale particolare, specifica attività - per giunta - presso lo stesso Dipartimento.

Come dianzi accennato, lo scopo cui deve tendere l'Amministrazione è quello di assicurarsi il miglior profilo professionale attraverso un giudizio implicante la ponderazione delle complessive qualità degli scrutinandi, dovendosi evitare che, un singolo aspetto di cui si compone il curriculum, sia sufficiente a sorreggere il giudizio complessivo.

Infine, occorre sottolineare che il corretto utilizzo delle collaborazioni esterne, secondo il modello delineato dall'art. 7, comma 6, D.lgs n. 165/2001 citato, postula un ambito temporale limitato, circostanza che sembra non ricorrere nel caso di specie ove, nel particolare settore dei fondi europei, si assiste ad una costante reiterazione di apporti professionali esterni, una sorta di provvista parallela di personale, a scapito di una progressiva e adeguata strutturazione dell'Ufficio in grado di curare direttamente tali progetti.

Da ultimo, per quanto attiene alla retribuzione stabilita nei contratti - pur trattandosi di aspetto da ritenere assorbito - nondimeno il Collegio sottolinea che, nei casi di specie, non vi è traccia dell'iter logico seguito dall'Amm.ne per l'attribuzione del massimale del compenso, posto che la Circolare n. 2/09 del Ministero del lavoro (in base alla quale si era autovincolata), stabilisce che esso è "soggetto a contrattazione tra le parti in relazione alle specifiche competenze, ai titoli posseduti..(omissis) dei soggetti chiamati a svolgere le attività."

In via del tutto residuale e per completezza va ricordato che, ai sensi del recente D.lvo 14 marzo 2013, n. 33 recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", è necessario rendere verificabile l'Albo degli Esperti, il cui accesso è - attualmente - consentito al solo fine di inserire i dati personali tesi alla partecipazione alle procedure selettive, previa registrazione dell'utente.

Conclusivamente, per le esposte motivazioni, i provvedimenti in esame non risultano conformi a legge.

P. Q. M.

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 4 giugno 2013

IL DIRIGENTE
Paola Lo Giudice.....