

Deliberazione n.13/2004/P

REPUBBLICA ITALIANA

La

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

Nell'adunanza congiunta del I e II Collegio

del 25 novembre 2004

* * * * *

Visti i D.P.C.M. in data 5 agosto 2004;

visto il rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri Istituzionali n. 139 del 15 ottobre 2004 e la risposta dell'Amministrazione, pervenuta in data 9 novembre 2004;

viste le relazioni del Consigliere istruttore e del Consigliere delegato al controllo sugli atti dei Ministeri Istituzionali, rispettivamente in data 18 e 17 novembre 2004;

vista l'ordinanza del 18 novembre 2004, con la quale il Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato per l'adunanza odierna il 1° e 2° Collegio della Sezione;

vista la nota della Segreteria della Sezione centrale di controllo in data 18 novembre 2004 con la quale copia della predetta ordinanza è stata trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato generale, Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero per i beni e

le attività culturali e al Ministero dell'Economia e delle finanze –
Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei
conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000;

visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

udito il relatore Consigliere Giancarlo Castiglione;

sentito per il Ministero per i beni e le attività culturali il Capo
dell'Ufficio legislativo Consigliere di Stato dott. Mario Luigi Torsello;

Ritenuto in

F A T T O

In data 30 agosto 2004 sono pervenuti all'Ufficio per il controllo preventivo di legittimità i decreti del Presidente del Consiglio del 5 agosto 2004, con i quali, ai sensi dell'art. 19, commi 4 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e successive modificazioni vengono attribuiti al dott. Salvatore Nastasi e al dott. Gaetano Blandini gli incarichi di funzione di livello generale rispettivamente di Direttore Generale per lo spettacolo dal vivo e lo sport e di Dirigente generale per il cinema.

Con rilievo n. 139 del 15 ottobre 2004 questo Ufficio osservava che i predetti funzionari risultavano titolari di incarichi dirigenziali di 2^a fascia all'interno della stessa Amministrazione per cui sorgevano perplessità in

ordine all'attivazione nei loro confronti del ricorso all'art. 19, comma 6, della legge sulla dirigenza. E ciò alla luce del parere reso dal Consiglio di Stato in data 27 febbraio 2003 nel quale attraverso un'interpretazione sistematica dell'articolo surriferito veniva evidenziato che la norma è da intendere quale strumento diretto a poter dotare le amministrazioni di risorse esterne agli ambiti propri dell'Amministrazione conferente.

L'Ufficio, inoltre, non ravvisava nei "curricula" dei funzionari in parola quella particolare e comprovata qualificazione professionale richiesta dalla previsione legislativa idonea a concretare il valore aggiunto sotteso alla "ratio" della norma che legittimi i conferimenti degli incarichi.

L'Amministrazione in data 4 novembre 2004 in sede di risposta rappresentava che i predetti funzionari sono già stati riconosciuti destinatari di incarichi non generali proprio in applicazione dell'art. 19, comma 6, del succitato decreto legislativo n. 165/2001. Inoltre anche in altri casi analoghi la norma in parola è stata riconosciuta applicabile ad appartenenti all'Amministrazione conferente atteso che l'intento del legislatore è nel senso di consentire l'utilizzo dell'art. 19, comma 6 non solo agli estranei all'Amministrazione ma anche a dipendenti della stessa dotati di particolare e comprovata qualificazione professionale che appartengano all'area funzionale di accesso alla dirigenza.

"E pertanto appartenendo sia il dott. Blandini che il dott. Nastasi all'area funzionale C, dalla quale è consentito l'accesso alla carriera dirigenziale avevano titolo all'incarico conferito. "

Circa l'osservazione sui titoli in possesso dei due funzionari, ritenuti

inadeguati in ordine alla qualificazione professionale richiesta, l'Amministrazione evidenziava come i predetti "sono certamente in possesso di sicura ed elevata qualificazione professionale, culturale e scientifica e quindi, rappresentano per l'Amministrazione una scelta ottimale in relazione alle funzioni affidate".

Nell'elencare gli incarichi ricoperti dai funzionari e i titoli acquisiti l'Amministrazione affermava, altresì, che "la concreta valutazione degli stessi è prevalentemente rimessa agli approfondimenti di merito dell'Amministrazione, unica in possesso degli elementi di conoscenza e dei parametri di giudizio utili per una scelta ponderata".

L'Ufficio di controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali, a cui la risposta è stata inviata per il parere di competenza, non ha condiviso le argomentazioni formulate dall'Amministrazione in ordine al conferimento degli incarichi all'esame manifestando la sua contrarietà al riguardo e richiedendo, quindi, che le questioni fossero definite in sede di adunanza collegiale.

In particolare il predetto Ufficio ha ribadito nei casi all'esame la necessità della sussistenza del presupposto di capacità professionali differenti da quelle rinvenibili nell'ambito della struttura interessata e ciò in funzione dello scambio ed interazione tra pubblico e privato diversamente da quel che sostiene l'Amministrazione la quale con l'art. 19, comma 6, manifesta di perseguire "la lodevole finalità di premiare, all'interno dell'Amministrazione i funzionari più dotati e meritevoli".

Il magistrato istruttore dell'Ufficio di controllo sui Ministeri Istituzionali in difformità dal suddetto parere, ha, di contro, ritenuto

venuti meno i motivi di rilievo convenendo con le argomentazioni fornite dall'Amministrazione intese a negare la necessità del ricorso a professionalità esterne all'Amministrazione conferente e ricordando l'ammissione al visto di provvedimenti di incarichi di conferimento ad interni all'Amministrazione.

D'altronde, a suo avviso, il parere del Consiglio di Stato volto ad escludere detti incarichi a soggetti comunque interni, nella sua reale portata determinerebbe una ablazione non consentita dell'inciso "anche presso Amministrazioni statali" contenuto nella norma in parola.

Il predetto magistrato alla luce della "ricalibratura" dei curricula ha, altresì, ritenuto superate anche le osservazioni dapprima mosse sull'idoneità dei curricula allegati.

Il Consigliere delegato, diversamente dall'avviso del magistrato istruttore, ha ritenuto che nella fattispecie permangono perplessità e dubbi sulla legittimità dei provvedimenti in questione.

Nel riconoscere in detta materia decisioni non conformi da parte dell'Istituto, lo stesso magistrato, ha imputato tali disallineamenti alle difficoltà interpretative ed applicative dell'art. 19, comma 6, oggetto di modifiche legislative che per la sua portata innovativa nel sistema della dirigenza ha richiesto la maturazione di un processo interpretativo volto a riconoscerne la validità ed i limiti che devono sorreggerlo. Detto processo interpretativo può ritenersi concluso alla luce del parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza della Commissione Speciale sul pubblico impiego del 27.2.2003 che ha risolto la collocazione sistematica della norma giungendo a "ritenere che la previsione

consente l'affidamento degli incarichi dirigenziali, nei limiti e termini in essa stabiliti, solo a soggetti esterni all'Amministrazione non anche a soggetti interni".

E, pertanto, venendo al caso all'esame dei due funzionari incaricati di dirigenza generale, ha rilevato il Consigliere delegato, che gli stessi pur appartenendo alle posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, essendo collocati all'interno dell'Amministrazione conferente, non possono rientrare nella previsione dell'art. 19, comma 6 della legge 145/2002.

Sempre sul fronte della verifica di legittimità dei provvedimenti il suddetto magistrato, ha richiamato l'attenzione sulla ipotesi avanzata dall'Ufficio di controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali della necessità nei casi in questione del requisito dell'anzianità prevista dall'art. 28 del decreto legislativo 165/2001 e successive modificazioni.

Infine per quanto concerne i "curricula" prodotti dai due incaricandi il predetto magistrato ha rilevato come gli stessi stiano ad evidenziare esperienze in massima parte maturate all'interno dell'Amministrazione in contrasto con la finalità della norma in parola che richiede il ricorso ad esperienze e professionalità esterne all'ente.

Pertanto, reputando che sulla questione debba essere assunta una pronuncia collegiale, il Consigliere delegato ha rimesso gli atti al Presidente della Sezione centrale di controllo per il deferimento della questione alla Sezione anzidetta.

Il Presidente, con ordinanza in data 18 novembre 2004 ha

convocato per la data odierna in adunanza congiunta i due Collegi della Sezione Centrale del controllo di legittimità su atti per la pronuncia sull'affare all'esame.

In data 23 novembre 2004 l'Amministrazione ha fatto pervenire un'ulteriore memoria nella quale, richiamando le argomentazioni contenute nella relazione del magistrato istruttore, sostanzialmente ribadisce quanto in precedenza esposto. Sostiene, in particolare, che diversamente dal parere espresso dal Consiglio di Stato, la lettura della norma – segnatamente l'inciso "anche presso amministrazioni statali" – consente il conferimento di incarichi dirigenziali anche a funzionari interni all'Amministrazione stessa.

Circa il requisito dell'anzianità di servizio di cui si richiede la sussistenza l'Amministrazione eccepisce in via preliminare che tale osservazione non era compresa nel primitivo rilievo del 15 ottobre u.s. e che ad ogni buon conto l'art. 19, comma 6 fa esclusivo riferimento alle "posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza" senza alcun rinvio ai requisiti di ammissione al concorso per l'accesso alla qualifica di dirigente.

Circa i "curricula" gli stessi evidenziano oltre una qualificazione professionale maturata all'interno della medesima amministrazione anche qualificazioni acquisite all'esterno della stessa.

All'odierna adunanza sono presenti per il Ministero per i beni e le attività culturali il Capo dell'Ufficio legislativo, Consigliere di Stato dott. Mario Luigi Torsello ed il Vice Capo di Gabinetto vicario dott. Mario Guarany.

Il Capo Ufficio legislativo nel suo intervento ribadisce ulteriormente le argomentazioni già rese ostensive nelle precedenti memorie concludendo nel chiedere l'ammissione al visto dei provvedimenti all'esame.

Considerato in

D I R I T T O

La questione che viene portata all'esame della Sezione concerne l'interpretazione e applicazione dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 165/2001, come modificato dalla legge n. 145 del 2002.

L'Ufficio richiamandosi ad un parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza della Commissione Speciale sul pubblico impiego in data 27 febbraio 2003, che ha ritenuto "che la previsione consente l'affidamento degli incarichi dirigenziali ... solo a soggetti esterni all'Amministrazione e non anche a soggetti interni" ha mosso rilievo alla Amministrazione osservando che i due funzionari incaricati di funzioni dirigenziali generali risultavano entrambi dirigenti di 2^a fascia all'interno della stessa Amministrazione conferente e pertanto non potevano essere destinatari della norma in parola.

Le incertezze iniziali sulla corretta applicazione del surriferito art. 19, comma 6, ad avviso del relatore, potevano ritenersi superate alla luce dell'interpretazione sistematica resa dal massimo organo consultivo dello Stato che individua la ratio della norma nell'utilizzare professionalità ed esperienze esterne all'ente e nell'impedire che attraverso l'accesso di interni alla dirigenza per il tramite dell'art. 19, comma 6, venga elusa la disciplina generale che vuole per l'accesso alla

dirigenza, il rispetto del pubblico concorso ovvero la maturazione di una determinata anzianità e professionalità nei ruoli dell'ente, dando luogo a promozioni di fatto.

Osserva il predetto magistrato come la Corte dei Conti nell'adunanza del 7 ottobre 2004 con deliberazione n. 11 nel ricusare il visto al conferimento di incarico di Capo Dipartimento del Ministero dei beni e delle attività culturali dell'Arch. Roberto Cecchi ha fatto applicazione della circostanza della non estraneità del predetto funzionario all'apparato presso il quale si intendeva attribuirgli l'incarico.

Le precedenti deliberazioni della Corte che sul punto hanno seguito in passato anche un diverso orientamento devono trovare ora una risposta più puntuale ed univoca alla luce dell'interpretazione sistematica della norma.

Detta argomentazione non trova concorde la Sezione.

Rileva, infatti, la Sezione come l'art. 19, comma 6, contiene la facoltà di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato anche a soggetti interni all'Amministrazione nella parte in cui prevede la possibilità che gli incarichi dirigenziali siano conferiti a persone che abbiano acquisito una particolare qualificazione professionale desumibile da concrete esperienze di lavoro maturate, "anche presso amministrazioni statali" in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza.

L'inciso "anche presso amministrazioni statali", introdotto dalla legge n. 145/2002, ha inteso proprio chiarire i dubbi interpretativi che erano insorti nella prima applicazione della disposizione in esame.

L'originaria formulazione della norma, infatti, riconosceva la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a persone che avevano acquisito una particolare qualificazione professionale desumibile da concrete esperienze di lavoro, senza specificare se tali esperienze potessero essere maturate anche presso amministrazioni statali.

La specifica introdotta dalla citata legge 145/2002 ha reso esplicito il principio che la norma può essere applicata anche a soggetti interni all'amministrazione statale.

D'altronde anche la recente deliberazione n. 11 del 7 ottobre 2004, che ha escluso i dirigenti delle Amministrazioni dello Stato dall'applicazione del comma 6, non ha ritenuto di porre in discussione il principio seguito nelle precedenti deliberazioni della Corte.

Nella deliberazione sopramenzionata, infatti, è stato negato il visto al conferimento di incarico di Capo Dipartimento all'Arch. Roberto Cecchi, non perché lo stesso fosse interno all'Amministrazione ma in quanto appartenente ai ruoli dirigenziali dell'Amministrazione. Diversa è l'ipotesi all'esame ove i funzionari risultano appartenere all'area C in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza.

Seguendo l'iter logico svolto dall'Amministrazione la Sezione conviene quindi sulla possibilità di ricorrere in virtù dell'art. 19, comma 6, oltre che a professionalità esterne anche a quelle interne non apparendo conforme al dettato normativo una diversa interpretazione, atteso che una riserva di applicazione della norma ai soli esterni non risulta indicata dal testo normativo né, peraltro, una siffatta riserva può introdurla l'interprete.

Il processo interpretativo della norma stessa non può spingersi con il parere reso dal Consiglio di Stato fino a cancellare l'inciso "anche presso amministrazioni statali", introdotto dalla legge n. 145 del 2002.

In ordine al problema della verifica del requisito dell'anzianità in possesso da parte degli incaricandi, di cui all'art. 28 del decreto Lgs. 165/2001, la Sezione respinge l'eccezione sollevata preliminarmente dall'Amministrazione circa la sua irrituale contestazione in quanto non formulata nel primitivo rilievo.

Detta osservazione sia pure in forma non assertiva è stata inserita nella relazione di deferimento e pertanto il principio del contraddittorio è stato fatto salvo avendo l'Amministrazione avuto modo di replicare ulteriormente con la memoria del 23 novembre 2004 e con l'intervento orale nell'adunanza di discussione del 25 novembre u.s..

Ciò posto, rileva la Sezione, che dalla lettura del più volte citato art. 19, comma 6, si ricava come lo stesso faccia esclusivo riferimento alle "posizioni funzionali previste per l'accesso" alla dirigenza senza alcun puntuale rinvio ai requisiti di ammissione al concorso per l'accesso alla qualifica di dirigente di cui al citato art. 28 della l. 145/2002.

In buona sostanza la Sezione coglie nell'espressione "posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza" una qualificazione statica che non consente l'individuazione di ulteriori parametri.

Non ignora peraltro la Sezione che il più volte citato sesto comma dell'art. 19 ha riguardo, per quanto qui interessa, alle "concrete esperienze di lavoro maturate" dagli incaricandi i quali, quindi, debbono aver tratto tali esperienze da un congruo periodo di attività lavorativa,

anche se non esattamente quantificabile, ma tuttavia di ragionevole durata.

Nei casi di specie, l'esperienza maturata da entrambi gli interessati in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza e soprattutto negli incarichi dirigenziali che già in atto svolgono, come risulta dalla documentazione acquisita, consentono di ritenere posseduto il requisito richiesto.

Venendo, infine, ai "curricula" prodotti dagli incaricandi e ritenuti inadeguati, in quanto non ravvisabile negli stessi quel valore aggiunto per legittimare il conferimento degli incarichi, l'Amministrazione nella risposta al rilievo nell'elencare ed illustrare i titoli professionali e culturali dei due funzionari afferma nella risposta che "la concreta valutazione degli stessi è prevalentemente rimessa agli approfondimenti di merito dell'Amministrazione, unica in possesso degli elementi di conoscenza e dei parametri di giudizio utili per una scelta ponderata".

Tale affermazione merita qualche precisazione.

La Sezione, infatti, pur riconoscendo la valutazione di tali requisiti in capo all'Amministrazione non può non rilevare che tali apprezzamenti devono essere esteriorizzati in modo da consentire tuttavia all'organo di controllo la verifica della rispondenza dei titoli in relazione all'incarico che si viene ad attribuire.

In buona sostanza il giudizio espresso dall'Amministrazione richiede pur sempre la possibilità di un riscontro in sede di controllo.

Nella specie nella relazione di deferimento i "curricula" erano stati contestati in quanto evidenziavano esperienze maturate in massima

parte all'interno dell'Amministrazione. Avendo accolto la Sezione il principio che destinatari dell'art. 19, comma 6, citato possono essere anche soggetti interni all'Amministrazione, la censura mossa viene meno riconoscendosi piena valutazione alle esperienze interne ed esterne all'ente maturate dagli interessati.

L'esame dei curricula degli incaricandi, ad ogni buon conto, appare evidenziare alla luce della avvenuta loro "ricalibratura" quella professionalità richiesta per il conferimento degli incarichi di dirigenza generale conferiti.

Alla luce di quanto sopra il Collegio ritiene i provvedimenti all'esame legittimi.

P.Q.M.

ammette al visto ed alla conseguente registrazione i due decreti in epigrafe.

Il Presidente

Il Relatore

Delibera n. 13/2004/P

Sezione centrale controllo di legittimità – I e II Collegio.
Adunanza 25 novembre 2004

In tema di: dirigenza.

La modifica introdotta con la legge n. 145/2002, all'art. 19 comma 6 del decreto legislativo n. 165/2001, consistente nell'aggiunta dell' inciso "anche presso amministrazioni statali" con riferimento alle concrete esperienze di lavoro necessarie ai fini del conferimento delle funzioni dirigenziali, ha reso esplicito il principio che la norma può essere applicata anche a soggetti interni all'amministrazione statale.

L'espressione "posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza" contenuta nell'art. 19 comma 6 cit. costituisce una qualificazione statica che non consente l'individuazione di ulteriori parametri quale la durata dell'attività lavorativa che tuttavia, pur non essendo esattamente quantificabile, deve consistere in un ragionevole periodo di tempo.

I titoli culturali e professionali oggetto dei "curricula" prodotti dagli incaricandi devono essere esteriorizzati in modo da consentire all'organo di controllo la verifica della rispondenza dei titoli in relazione all'incarico che viene attribuito e la possibilità di un riscontro, in sede di controllo, del giudizio espresso dall'Amministrazione conferente.