

Corte dei conti - controllo preventivo di legittimità - del. N. 13/2005/p- art. 19 comma 10° del d.leg.vo n. 165/2001 - presupposto conferimento incarichi costituito dalla qualifica dirigenziale-affidamento ad estraneo - esclusione - diniego di visto e d

Autore: Francaviglia Rosa

In: Controllo

L' allegata delibera adottata in sede di controllo preventivo di legittimità attiene all' applicazione dell' art. 19 comma 10° del D. Leg.vo n. 165/2001 rispetto al quale si dibattono orientamenti interpretativi non univoci. Il Collegio ritiene, peraltro, che debba escludersi che il conferimento incarichi di cui a detta disposizione normativa possa riguardare soggetto estraneo alla amministrazione e che il presupposto indefettibile sia dato dalla qualifica dirigenziale. Perciò, non ammette al visto e conseguente registrazione il decreto sottoposto al suo vaglio.

Corte dei conti

in

Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza congiunta del

I e II

Collegio

integrati dai rappresentanti delle Sezioni regionali di controllo

del 14 luglio 2005

Visto il decreto 1 aprile 2005 (pervenuto alla Corte dei conti il 15 giugno 2005)
del Direttore generale del Dipartimento per l'istruzione del MIUR preposto alla Direzione generale per
l'istruzione post-secondaria e per i rapporti
con i sistemi formativi delle regioni e degli enti locali, mediante il quale viene conferito al Dott.
*****, estraneo all'Amministrazione, un incarico dirigenziale ex art. 19, commi 6 e 10 del decreto
legislativo n. 165/2001 e successive modificazioni;

vista la relazione n. 351
in data 27 giugno 2005 del Consigliere delegato al controllo sugli atti dei Ministeri dei servizi alla persona
e dei beni culturali;

vista l'ordinanza in data 4 luglio 2005 con la quale il Presidente della Sezione Centrale di controllo di
legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato per l'adunanza odierna
il I e il
II Collegio della Sezione,
con l'integrazione dei rappresentanti delle Sezioni regionali di controllo;

vista la nota della Segreteria della Sezione Centrale di controllo in data 5 luglio 2005, con la quale la
predetta ordinanza è stata trasmessa al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca -
Gabinetto e
Direzione generale per l'istruzione post-secondaria e per i rapporti con i sistemi
formativi delle regioni e degli enti locali del Dipartimento per l'Istruzione -

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 31 marzo 1963, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

udito il relatore Consigliere *****;

non intervenuti i rappresentanti dell'Amministrazione;

ritenuto in

F A T T O

In data 15 giugno 2005 è pervenuto all'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali il decreto dirigenziale 1 aprile 2005 con il quale il Direttore generale per l'istruzione post-secondaria e per i rapporti con i sistemi formativi delle regioni e degli enti locali del Dipartimento per l'istruzione del MIUR ha conferito, ai sensi dell'art. 19, commi 6 e 10 del decreto legislativo n. 165/2001 e successive modificazioni, al Dott. ***** - estraneo all'Amministrazione - un incarico di consulenza, studio e ricerca.

Il Magistrato istruttore per gli atti riguardanti il MIUR, in data 27 giugno 2005, con nota n. 352, indirizzata al Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità e al competente Consigliere delegato, ravvisato nella fattispecie il ricorrere dei presupposti per una pronuncia collegiale diretta a puntualizzare con una decisione di massima la materia considerata - della quale, del resto, lo stesso Presidente già a suo tempo aveva sottolineato la necessità ove provvedimenti del genere venissero emanati, - ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione alla Sezione per una pronuncia, ai sensi dell'art. 24, 2° comma del Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni.

Il Consigliere delegato - a propria volta - constatato come il caso presentatosi investa pienamente, per quanto attiene la individuazione dell'ambito soggettivo dei destinatari dei provvedimenti, un punto della normativa sul conferimento degli incarichi che può costituire oggetto di interpretazioni contrastanti, con relazione n. 351 del 27 giugno 2005, riassunti i termini del problema, ha formalmente rimesso la questione al Presidente della Sezione per il suo deferimento alla sede collegiale.

Il problema da affrontare e risolvere come questione di massima (ai sensi del comma 2, art. 24, Testo Unico n. 1214/1934), nasce dalla necessità di stabilire se incarichi della natura in esame vadano considerati con riguardo alla sola interpretazione letterale della normativa da applicare, o anche con attenzione ad altre angolazioni dalle quali essi possano essere valutati.

Circa il primo aspetto, ha rilevato come non sia dubbio che l'art. 19, comma 6 del decreto legislativo n. 165/2001 preveda la possibilità di conferire ad estranei gli incarichi dirigenziali riferiti alle fattispecie

ricadenti nei commi da 1 a 5 della stessa disposizione, nei quali tutti, comunque, non si fa mai letterale riferimento ad ipotesi di conferimento di compiti di studio.

A questi ultimi, invece, il comma 10 dell'art. 19 si richiama espressamente per prevederne la attribuibilità a dirigenti cui non sia stata affidata la titolarità di Uffici dirigenziali.

Ha quindi osservato come, partendo da tale approccio, e considerando le due disposizioni collegate da un nesso di consequenzialità, gli incarichi di studio di cui al comma 10 e gli altri richiamati dallo stesso comma, possono avere come destinatari soltanto soggetti già antecedentemente rivestenti la qualifica dirigenziale.

Per contro non sarebbe possibile chiamare a simili funzioni, investendole della legittimazione necessaria, persone estranee alla dirigenza, nell'occasione in cui si intenda ad esse affidare compiti della indicata tipologia.

Nella sostanza, secondo questa prima interpretazione, il possesso dello status dovrebbe precedere l'attribuzione dell'incarico.

Ha anche aggiunto che, a rafforzamento di tale tesi che sembrerebbe considerare in maniera diversificata le funzioni dirigenziali, sì da render quelle previste dal comma 10 come residuali rispetto a quelle tenute presenti nei precedenti commi del medesimo art. 19, potrebbe essere invocato l'art. 17, sempre del decreto legislativo n. 165/2001, nel quale, elencando le funzioni dirigenziali non si rinviene la menzione di quelle di cui al comma 10. In tale prospettiva sarebbe coerente concludere che il legislatore abbia riservato gli incarichi di consulenza, studio e ricerca soltanto a quei funzionari nei cui riguardi sia mancata la possibilità o la volontà di attribuire la titolarità di un ufficio o di una struttura ad esso equivalente.

Ha, peraltro, lo stesso relatore contemporaneamente riferito come dal risultato di una indagine svolta per conoscere se e con quali esiti si fosse eventualmente conclusa l'attività di controllo esauritasi nell'ambito degli Uffici in assenza di precedenti coinvolgimenti collegiali, sia emerso che analoghi provvedimenti siano stati ritenuti legittimi considerandoli emanati in un contesto nel quale erano state tenute presenti considerazioni sistematicamente trascendenti lo stretto ambito di interpretazione offerto dal raccordo delle sole, sia pur molteplici, disposizioni contenute nell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001, come sopra descritte.

Infatti il fondamento di tale linea ragionativa muove dalla considerazione che le funzioni ora richiamate dal comma 10 dell'art. 19 erano già previste dall'ordinamento anche prima del decreto legislativo n. 165/2001, e che pertanto sia ammissibile ritenere che esse ricadano nel più ampio quadro dei compiti dirigenziali, con la conseguenza che di esse stesse possono, all'occasione, essere destinatari anche soggetti da

reperire all'esterno dell'area dirigenziale.

D'altra parte è anche apparso convincente l'argomento che, proprio negli incarichi di consulenza e studio, può più rilevantemente prospettarsi un interesse dell'Amministrazione ad acquisire competenze esterne per la risoluzione dei propri problemi, così da rendere problematico negare la possibilità di tali specifici affidamenti ad estranei, privando le stesse Amministrazioni di quelle più ampie potenzialità che la nuova disciplina del lavoro pubblico ha inteso introdurre con il decreto legislativo n. 165/2001, e, prima di esso con quello n. 29/1993.

Si è anche osservato che detta seconda soluzione, non risultando tale da porre gli incarichi di cui al comma 10 su un piano meno rilevante di quello connesso alla titolarità di un ufficio, risulterebbe del tutto compatibile con la logica di impianto dell'art. 19. Questo, avendo reso espressamente accessibile agli estranei proprio i compiti cui si fa riferimento nei commi da 1 a 5 della disposizione, non precluderebbe allo stesso tempo l'affidamento a questi ultimi anche di quelle funzioni che l'ordinamento consente di attribuire a coloro che già siano in possesso di qualifica dirigenziale quando non sia stata ritenuto possibile l'incardinamento di essi nelle funzioni che in via ordinaria sono chiamati a disimpegnare.

L'esame della fattispecie, infine, avendo portato ad accertare che i compiti affidati si enucleano in un ordinario incarico dirigenziale, è sembrato in ogni caso escludere nell'affidamento al Dott. Desco le caratteristiche di un lavoro a progetto, e tanto ha fatto concludere per proporre quali termini della decisione quelli sin qui rappresentati, da privilegiare, in via alternativa, in favore di una delle due questioni prospettate.

Tenuta presente la richiesta formulata, il Presidente con propria ordinanza del 4 luglio 2005 ha convocato per l'adunanza odierna - in vista dell'esame della questione - il I e il II Collegio della Sezione, integrati, nella occasione con la partecipazione dei rappresentanti delle Sezioni regionali di controllo.

Alla adunanza non sono intervenuti i rappresentanti della Amministrazione.

Considerato in

D I R I T T O

La questione che il Collegio è chiamato a decidere non ha finora formato oggetto di deliberazioni collegiali che abbiano espresso un puntuale orientamento maturato dal confronto tra possibili, difformi posizioni interpretative che episodicamente possano essere state seguite nell'esame di singoli provvedimenti.

L'affiorare, peraltro di differenti possibili soluzioni e la necessità di preconstituire un comune criterio esegetico hanno spinto a trattare l'argomento, all'atto del presentarsi di una fattispecie, come questione di massima, anche al fine di rendere certa per le Amministrazioni la adozione di un comune parametro interpretativo.

Il comma 10 dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001 e successive modificazioni ha previsto che "i dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento ...".

Tenuto presente quanto precede,
l'analisi di questa disposizione ha posto in termini ora più stringenti l'esigenza di accertare,
se per
lo svolgimento di tali funzioni,
il soggetto destinatario di esse debba già possedere la qualifica di dirigente o se gli incarichi in parola, comunque sempre incontestabilmente di natura dirigenziale, risultino aggiuntivi a quelli riguardanti l'affidamento della titolarità degli uffici,
dei quali il legislatore si è occupato nei precedenti commi da 1 a 5 del medesimo articolo 19 del decreto legislativo n. 165/2001.

La soluzione da ricercare non appare di secondario rilievo,
perché può determinare l'assunzione di comportamenti diversi, tra Amministrazioni che limitano ai soli dirigenti l'affidamento degli incarichi di consulenza e di studio e Amministrazioni - come è dato constatare nel caso in esame - si siano avvalse della disposizione considerata per il conferimento a professionalità estranee di compiti che la lettera della norma appare voler attribuire soltanto a personale dotato di qualifica dirigenziale.

Peraltro rileva
il Collegio, nell'affrontare l'esame della questione, e come è anche emerso dalla esposizione in fatto che precede - che l'orientamento
cui attenersi discende dalla portata che va attribuita proprio al termine
"dirigenti" cui ha fatto il ricorso il legislatore nel comma 10 dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001.

Si tratta in sostanza di individuare se, nella intensa evoluzione normativa succedutasi in ordine alla configurazione dei compiti dirigenziali e dei modi secondo i quali essi vengono attribuiti, possa rinvenirsi una solida giustificazione al tecnicismo del termine "dirigente", cui il legislatore è ricorso,
o se, allontanandosi dall'immediato dato letterale,
siano oggi da intravedere due categorie di incarichi dirigenziali: da un lato quelli concernenti il conferimento della titolarità agli uffici attribuibili ai soli dirigenti, dall'altro quelli che,
partendo dal presupposto che anche i compiti ispettivi, di consulenza, studio e ricerca vengono

disimpegnati da dirigenti, affiancano

tali compiti ai primi,
contribuendo a determinare il formarsi di una indistinta area dirigenziale nella quale,
volta a volta,
le Amministrazioni,
con un grado di relativa elasticità,
sarebbero facoltizzate a rinvenire, tra dipendenti ed estranei scelti indistintamente, le professionalità più idonee al disimpegno dei compiti da affidare.

Nel raffronto tra tali due tesi,
propende il Collegio per ritenere che l'aver voluto il legislatore affidare gli incarichi del comma 10 in esame
a una categoria di dirigenti, chiaramente individuata, abbia voluto significare che il possesso della qualifica dirigenziale sia necessario presupposto per il conseguimento delle funzioni in esame e che esse siano riservate a coloro che, nell'ambito delle proprie Amministrazioni, non abbiano conseguito o conservato la titolarità di un Ufficio.

In altri termini,
non ritiene allo stesso tempo il Collegio che sia possibile assecondare una diversa interpretazione che, per consentire l'immediato affidamento ad un estraneo dei compiti di cui si discute, invertendo su un piano logico la struttura della norma, renda possibile investire un soggetto dell'incarico dirigenziale antecedentemente,
o al più nell'occasione dell'attribuzione di funzioni
che la lettera della legge richiede che trovino come proprio destinatario un soggetto già qualificato dall'ordinamento come dirigente. E ciò tanto più perché
non appare privo di significato che tale dirigente non viene genericamente indicato ma deve invece trovarsi nella condizione negativa che non essere affidatario di quei compiti sinteticamente definibili come di "line" nell'assetto della Amministrazione.

Precisa inoltre il Collegio, che una simile interpretazione,
per la quale esprime propensione, oltre che tenere conto dell'elemento letterale che la norma propone e che come tale non appare facilmente superabile, risponde
allo stesso tempo ad una logica sistematica.

Questa emerge da una visione coordinata delle disposizioni dell'art. 19 che
non a caso prevede sia il comma
6, che rende possibile il conferimento degli incarichi dirigenziali di cui ai precedenti commi da 1 a 5 anche ad estranei, sia il successivo comma 10 che invece gli estranei non menziona,
e che se avesse inteso riferirsi anche
a soggetti che già non fossero in possesso di qualifica dirigenziale

avrebbe dovuto avere esso stesso una collocazione tale da precedere l'anzidetto comma 6.

Un altro argomento rinviene il Collegio,
a conferma del proprio orientamento, nella più recente normativa regolamentare relativa alle istituzioni e organizzazione del ruolo dei dirigenti delle Amministrazioni dello Stato, che ha ribadito anche a distanza di tempo, la scelta operata con il decreto legislativo n. 165/2001; infatti il D.P.R. 23 aprile 2004, n. 108 che detta norme in materia, oltre a tenere fermo quanto previsto dall'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001 (art. 3, comma 2)
ha continuato a disciplinare separatamente la posizione dei soggetti cui non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali, sottolineando peraltro nuovamente la qualità dirigenziale da cui deve essere connotata la loro posizione,
così da confermare l'originario impianto organizzativo
che ha posto in evidenza due ben distinti comparti per gli incarichi di natura dirigenziale, uno solo dei quali accessibile anche agli estranei ai nuovi ruoli delle Amministrazioni dello Stato.

Sicché, a non poco rileva, ai fini del decidere, che discenda da una scelta di diritto positivo la riserva, con un carattere di sia pure non affermata residualità, dell'esercizio dei compiti di cui al comma 10 ai soli dirigenti già in servizio presso l'Amministrazione.

Affermato quanto precede si dà ancora carico autonomamente il Collegio di esaminare le ragioni che potrebbero far ritenere possibile di conferire anche ad estranei gli incarichi di cui al comma 10.

Un simile ordine ragionato potrebbe muovere,
in effetti,
da una più ampia serie di considerazioni
- trascendenti la lettera della norma - il cui fondamento, se pure chiaramente percepibile, non appare comunque al Collegio essere stato accolto dal legislatore che, attraverso le espressioni utilizzate per disciplinare la materia,
non sembra aver voluto accedere ad una più ampia interpretazione della norma, diretta ad includere gli estranei tra i soggetti cui affidare gli incarichi di studio, seguita talvolta dalle Amministrazioni in occasione dell'adozione di provvedimenti in materia.

Tale interpretazione potrebbe rinvenire la sua legittimazione
nel presupposto che la figura dell'incarico dirigenziale non era sconosciuta ai canoni organizzativi precedenti quelli da ultimo definiti dal decreto legislativo n. 165/2001; pertanto l'introdotta distinzione tra due differenti tipologie di incarico, marcata da distinte normazioni sul piano soggettivo ed oggettivo, non dovrebbe ritenersi aver alterato l'unitarietà di una complessiva considerazione dell'intero comparto dirigenziale evolutosi, secondo tale orientamento, nella sola direzione di un ampliamento dell'accesso, previsto per ogni categoria di funzioni, anche in favore di estranei.

Un ulteriore argomento, sul piano logico peraltro da non ritenere di assoluta consistenza, potrebbe rilevarsi nella apparente incongruità, una volta introdotta dal legislatore una doppia previsione per gli incarichi, dalla quale discende che all'attribuzione della titolarità degli uffici si contrappongono i diversificati compiti ad essi complementari di consulenza e di studio oltre che di funzioni ispettive, di rendere partecipi dei primi, (considerati oggettivamente di maggiore rilievo) soggetti estranei all'Amministrazione conferente l'incarico, contemporaneamente tenendoli esclusi dall'affidamento dei compiti di cui sono destinatari i dirigenti che non abbiano conseguito alcuna titolarità nella direzione di uffici.

Tali considerazioni, nella loro articolazione indirizzate a superare interpretativamente il significato più immediatamente percepibile della disposizione nel più ampio ambito della norma di cui fa parte, pur se non privo di suggestione, induce, tuttavia, il Collegio a privilegiare delle due chiavi di lettura proposte quella per la quale il legislatore risulta avere espresso una reiterata preferenza. Infatti ha

confermato la definizione già positivamente intervenuta di un assetto che non appare superabile se non forzando oltre il consentito, la portata della norma da applicare. Relativamente ad essa - quindi, come detto - è apparso al Collegio sufficientemente chiaro l'intendimento del legislatore, a prescindere dalla teorica possibilità di adottare differenti criteri di conferimento degli incarichi, di confermare soluzioni normative già in precedenza espresse in forme terminologicamente simili.

D'altra parte non può sfuggire all'attenzione dell'interprete come la previsione della possibilità di conferire ai dirigenti incarichi di studio, ed altri ad essi assimilabili, discende dall'esigenza, ben presente al legislatore, di non consentire che ove gli stessi dirigenti non siano investiti della titolarità di un Ufficio, risultino privi di funzioni da esercitare; funzioni che, considerata appunto l'area delle attività che le Amministrazioni devono disimpegnare, sono state per essi, e solo per essi, indicate nel comma 10 dello stesso articolo 19

D'altra parte, quale finale argomento di supporto nella stessa direzione interpretativa, è venuto in rilievo come l'Amministrazione potrebbe avere un diretto interesse all'acquisizione di competenze estranee come quelle apportate da chi già non appartenga ad essa, per la risoluzione di propri problemi; ciò perché per la novità o originalità delle tematiche, potrebbe ragionevolmente attendersi da soggetti estranei un positivo contributo, di efficacia almeno altrettale a quella attesa da coloro ai quali non si sia ritenuto opportuno affidare incarichi direttamente operativi nell'ambito della struttura. Si è anzi osservato che l'assecondare un simile criterio interpretativo, potrebbe essere considerato come una più stimolante attenzione alla realizzazione di quelle potenzialità funzionali sollecitate dalla nuova disciplina del lavoro pubblico, da ultimo con il decreto legislativo n. 165/2001,

in coerente sinergia con le disposizioni del precedente decreto n. 29/1993.

E' da osservare peraltro in proposito come, a superare tale apparente incongruità nei termini in cui potrebbe essere rilevata, è sufficiente ricordare come lo stesso decreto legislativo n. 165/2001, nel comma 6 dell'art. 7, abbia previsto la possibilità per le amministrazioni di far fronte, con incarichi individuali ad esperti, ad esigenze che il personale in servizio non sia in grado di soddisfare, con ciò stesso rendendo coerenti le soluzioni organizzative previste nel successivo articolo 19, del quale la Sezione si occupa ora specificamente.

Né, al riguardo, va sottaciuto come un puntuale richiamo della norma da ultimo citata si rinvenga nel Regolamento di organizzazione ministeriale e come riferimenti alle situazioni da esso disciplinate possano essere tratti anche dalla normativa disciplinante l'attività degli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Avverte in conclusione

ancora il Collegio come la deliberazione oggetto del suo giudizio tragga origine, e trovi quindi il suo limite, nello specifico caso attualmente in esame. L'ambito della deliberazione stessa va pertanto circoscritto ai casi di conferimento, da parte delle Amministrazioni, di incarichi di consulenza e di studio all'interno delle strutture ministeriali, senza pregiudizio di fattispecie diversamente configurate, eventualmente riconducibili a momenti organizzativi oggetto, da parte delle Amministrazioni, di diversa definizione.

P.Q.M.

Rifiuta il visto e la conseguente registrazione sul decreto dirigenziale in epigrafe.

Il Relatore

Il Presidente

(*****)

(*****)

Depositata in Segreteria il 27/07/2005

Delibera n.13/2005/P

Sezione Centrale controllo di legittimità

I° e II° Collegio integrati.

Adunanza 14 luglio 2005

In tema di: dirigenza..

Nella evoluzione normativa succedutasi in ordine alla configurazione dei compiti dirigenziali e dei modi secondo i quali essi vengono attribuiti, il termine “dirigente” cui il legislatore è ricorso nel comma 10

dell'art.19 del decreto legislativo n.165 del 2001, sta a significare una categoria, chiaramente individuata nel senso che costituisce il presupposto per il conferimento delle funzioni di ispezione, consulenza, studio e ricerca, funzioni riservate a coloro che nell'ambito delle proprie Amministrazioni non abbiano conseguito o conservato la titolarità di un Ufficio.

Tale interpretazione, oltre a tenere conto dell'elemento letterale, risponde ad una logica sistematica che emerge dalla visione coordinata dell'art.19 che non a caso prevede il conferimento degli incarichi dirigenziali di cui ai commi da 1 a 5 anche ad estranei, mentre non menziona gli estranei nel successivo comma 10, oltre che dalle norme sulla materia del Regolamento di organizzazione ministeriale e dalla normativa disciplinante l'attività degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-controllo-preventivo-di-legittimita-del-n-132005p-art-19-comma-10-de-l-d-leg-vo-n-1652001-presupposto-conferimento-incarichi-costituito-dall/>