

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;

componenti: Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Alberto GIACOMINI, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO, Andrea ZACCHIA, Luisa D'EVOLI, Fabio Gaetano GALEFFI, Riccardo VENTRE, Oriana CALABRESI, Francesco TARGIA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Oriella MARTORANA (relatore), Rosario SCALIA, Anna Luisa CARRA.

nell'adunanza del 20 marzo 2014

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 contenente modificazioni al predetto testo unico;

visto l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni e integrazioni;

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

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

visto il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000 del 16 giugno 2000, modificato ed integrato, da ultimo, con

provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4/07/2011);

visto il DPCM in data 18 dicembre 2013 del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente il collocamento fuori ruolo presso il Collegio dei revisori dei conti dell’Agenzia Spaziale Italiana (ASI) del Dott. Francesco MERCURIO – Dirigente di I fascia dei ruoli del MIUR;

visto il rilievo istruttorio n. 2905 del 27 gennaio 2014, formulato dal competente Ufficio di controllo;

vista la risposta dell’Amministrazione, pervenuta via fax in data 17 febbraio 2014;

vista la nota prot. n. 37750821 del 18 marzo 2014, con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, del Ministero per i beni e le attività culturali, del Ministero della salute e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha chiesto il deferimento alla sede collegiale dell’atto sopra citato, sulla base della relazione predisposta dal Magistrato istruttore;

vista l’ordinanza del 19 marzo 2014, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato per il giorno 20 marzo 2014 il Collegio della Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, per l’esame del provvedimento in questione;

vista la nota n. 8020 del 19 marzo 2014 della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata alla

Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Gabinetto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e all'Ufficio centrale di bilancio presso il MIUR;

udito il relatore, I Ref. Oriella MARTORANA;

interventuti i rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dott.sa Marcella GARGANO - Vice Capo di Gabinetto, e dell'Ufficio centrale di bilancio (Dott.ssa Ermelinda COSENTINO);

Con l'assistenza della dott.ssa Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità di Segretario di adunanza;

Ritenuto in

F A T T O

E' pervenuto all'Ufficio, per il prescritto controllo di legittimità, il decreto su indicato con il quale si procede al collocamento fuori ruolo, presso il Collegio dei revisori dei conti dell'Agenzia spaziale italiana – A.S.I. del Dott. Francesco MERCURIO, Dirigente di I fascia del MIUR, a decorrere dal 18 dicembre 2013.

In esito all'esame del provvedimento l'Ufficio, con rilievo n. 2905 del 27.01.2014, ha formulato alcune osservazioni.

L'Amministrazione ha controdedotto con nota prot. n. 3825, trasmessa via fax in data 17.02.2014.

Preliminarmente, si è ritenuto necessario acquisire notizie sia in ordine alla scelta operata, tenuto conto della carenza di personale dirigenziale più volte lamentata dall'Amministrazione, sia in merito agli

assetto organizzativo che da tale scelta sarebbero derivati, atteso che all'interessato, con D.P.C.M. del 18.12.2012, era stato conferito l'incarico di Direttore dell'USR della Calabria, per la durata di tre anni.

A tal proposito si ricorda che l'art. 9, comma 2, del decreto legislativo n. 128/2003 prevede la mera facoltà per l'Amministrazione di procedere al collocamento fuori ruolo dei propri dipendenti, che vengono designati a far parte del Collegio dei revisori dei conti in qualità di Presidente o di membro effettivo dello stesso .

Con riferimento alla procedura adottata si invitava l'Amministrazione a chiarire i motivi per i quali non era stata data attuazione al disposto di cui agli articoli 56, comma 4 e 58, comma 4, del D.P.R. n. 3/1957, nella parte in cui prevedono che il decreto di collocamento fuori ruolo è adottato di concerto con il MEF .

Inoltre, in dipendenza del fatto che il provvedimento viene disposto ai fini della nomina a componente del Collegio dei revisori dei conti dell'A.S.I., si reputava essenziale acquisire notizie circa l'attuale composizione dello stesso.

Ulteriori informazioni venivano chieste relativamente alla erogazione del trattamento economico principale dell'interessato, atteso che l'art. 9 dello Statuto dell'Agenzia dispone solo in ordine alla indennità di carica. Infine, con riguardo all'art. 1 si rilevava la mancata indicazione della durata del collocamento fuori ruolo del dirigente in questione.

In ordine al primo punto, nella citata nota di controdeduzioni, l'Amministrazione osserva che il disposto collocamento fuori ruolo

soddisfa un interesse del MIUR e non riverbera alcun nocumento sugli assetti organizzativi dell'Amministrazione, atteso che la eccepita carenza di personale è da riferire all'organico dei dirigenti di seconda fascia.

Con riferimento alla mancata osservanza - nella procedura di collocamento fuori ruolo - delle previsioni recate dagli articoli 56, comma 4 e 58 comma 4, del D.P.R. n. 3/1957, il MIUR controdeduce sottolineando che il D.P.C.M. di collocamento fuori ruolo è stato disposto dopo *"aver sentito il Consiglio dei Ministri"*.

In merito all'attuale composizione del Collegio, nonché sulla durata del collocamento fuori ruolo e sulla erogazione del trattamento economico fondamentale, l'Amministrazione chiarisce che il Dott. MERCURIO subentra ad altro componente dimissionario e che la durata è legata a quella dell'incarico di componente che viene stabilita per *"la restante durata del Collegio dei revisori, istituito"* con D.M. del 15 maggio 2012. Circa il trattamento economico, precisa altresì, che l'indennità di carica di cui all'art. 9 dello Statuto dell'A.S.I. risulterà sostitutiva dello stipendio tabellare, della retribuzione di parte fissa, della RIA e della retribuzione di posizione parte variabile e di risultato.

La risposta dell'Amministrazione - seppur consente di ritenere superate le perplessità relative alla conformità della procedura seguita rispetto alle previsioni del combinato disposto degli artt. 56, comma 4, e 58, comma 4 del D.P.R. n. 3/57 in ordine alla necessità della previa acquisizione del concerto con il Ministro del tesoro (oggi Ministro dell'economia e finanze) - non appare tuttavia idonea a superare ogni dubbio in merito alla piena conformità della scelta discrezionale operata

con le prescrizioni dell'art. 9, comma 2, del D. Lgs. n. 128/2003.

Al riguardo, si richiama quanto già sostenuto da questa Sezione in una fattispecie simile : *"l' Ufficio evidenzia che la norma primaria invocata si limita a prevedere che i membri del Collegio dei revisori dei conti <sono designati> dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministro dell'economia e delle finanze, e che i membri effettivi <possono> essere collocati fuori ruolo"* (vd. Corte dei conti delib. n. 6/2009/P).

La genericità del dettato normativo non lascia dubbi circa la mera possibilità che la scelta dell'Amministrazione cada su un dirigente in servizio, nonché circa l'ulteriore mera facoltà dell'Amministrazione di disporre il collocamento fuori ruolo.

Invero, l'art. 9 del decreto legislativo 128/2003:

- a) non richiede che i membri del Collegio siano dirigenti in servizio;
- b) non prescrive che detti membri siano dirigenti di livello generale;
- c) non prevede l'obbligatorietà del collocamento fuori ruolo.

La *ratio* della norma è, evidentemente, quella di limitare il collocamento fuori ruolo a ipotesi residuali, in cui la gravosità dell'impegno assorbente al quale il soggetto viene chiamato sia tale da renderlo incompatibile con la continuità dell'esercizio della funzione di cui il medesimo è titolare.

In definitiva, si tratta di quelle ipotesi in cui il buon andamento dell'azione amministrativa, unitamente al parametro - anch'esso

normato - dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa non possano essere perseguiti cumulando in capo al medesimo dirigente funzioni tra loro incompatibili.

Nella già citata nota di controdeduzioni, invero, l'Amministrazione non ha fornito alcun elemento che, in concreto, valesse a far ritenere la scelta discrezionale operata come pienamente conforme alla norma primaria richiamata, in particolare con riguardo alla designazione di un dirigente generale incaricato della direzione dell'USR della Calabria, nonché, *a fortiori*, con riguardo alla conseguente scelta di collocarlo fuori ruolo; scelta, quest'ultima che, evidentemente, presuppone la duplice valutazione della rilevanza delle funzioni da svolgere presso il Collegio dei revisori, nonché della gravosità dell'impegno assorbente al quale il soggetto viene chiamato, e ciò nel rispetto del parametro dell'economicità dell'esercizio dell'azione amministrativa.

Non possono al riguardo sottacersi le conseguenze di carattere organizzativo che deriveranno dal provvedimento *de quo* non solo sull'Ufficio scolastico di cui il dirigente in questione è attualmente al vertice, ma sui complessivi assetti del MIUR, in una fase, come quella attuale, in cui è ancora in corso il processo di complessiva riorganizzazione del Ministero nell'ambito della normativa statale sulla "*spending review*".

A fronte di tali valutazioni non appare risolutiva l'affermazione formulata dal MIUR, secondo cui "*il collocamento fuori ruolo – previsto quale facoltà dall'art. 9, comma 2, del D. Lgs. n. 128/2003(...), nel*

consentire ad un ente pubblico di avvalersi dell'opera del dipendente di altra amministrazione per lo svolgimento di attività che non rientrano tra i compiti di quest'ultima e che, tuttavia, sono attinenti ai suoi interessi istituzionali, indirettamente soddisfa anche un interesse dell'ente di appartenenza del dipendente medesimo" .

Al riguardo - stante la natura non vincolata del provvedimento - assume, conformemente alle prescrizioni dell'art. 3 della legge n. 241/90 (All. 8), particolare rilevanza l'obbligo di motivazione, in quanto la ponderazione (dei diversi interessi coinvolti) che ha condotto l'Amministrazione alla soluzione individuata dal provvedimento medesimo deve essere esplicitata in modo da rendere chiaro il percorso logico seguito.

In tale prospettiva, non appare come elemento motivazionale esaustivo del prescritto onere il richiamo, pur effettuato dall'Amministrazione, a prassi precedenti: e ciò, in forza dell'argomento per cui proprio la natura di "*scelta discrezionale*" sottostante all'adozione del provvedimento impone la considerazione di tutti gli elementi di diritto e di fatto siccome in concreto ricorrenti.

In considerazione di quanto sopra prospettato e non ritenendo le controdeduzioni fornite dall'Amministrazione sufficienti a superare le perplessità manifestate con il citato rilievo n. 2509 del 27 gennaio 2014, il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato di deferire l'esame della questione alla sede collegiale.

In occasione dell'adunanza della Sezione, l'Amministrazione depositava ulteriore memoria illustrativa delle circostanze fattuali che

hanno condotto all'adozione del provvedimento *de quo*, nonché delle ragioni di diritto che, sempre a giudizio del MIUR, ne hanno costituito la *ratio* giustificatrice.

Considerato in

DIRITTO

Il Collegio è chiamato a valutare la legittimità del provvedimento di collocamento fuori ruolo di un dirigente apicale, contestualmente chiamato a ricoprire l'incarico di componente del Collegio dei revisori dei conti dell'Agenzia spaziale italiana (ASI).

Al riguardo si ribadisce che la genericità delle prescrizioni poste dall'art. 9, comma 2, del D.Lgs. n. 128/2003 – secondo cui i membri del Collegio dei revisori dei conti sono designati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministro dell'economia e delle finanze, nonché che i membri effettivi possono essere collocati fuori ruolo - non lascia dubbi circa la mera possibilità che la scelta dell'Amministrazione cada su un dirigente generale in servizio, nonché circa l'ulteriore mera facoltà di disporre il collocamento fuori ruolo.

Trattasi, all'evidenza, di un provvedimento di natura discrezionale, con riguardo al quale secondo le prescrizioni dell'art. 3 della legge n. 241/90, assume particolare rilevanza l'obbligo di motivazione: e ciò, in quanto la ponderazione dei diversi interessi coinvolti, che ha indotto l'Amministrazione alla soluzione individuata dal provvedimento di che trattasi, deve essere esplicitata in modo da rendere chiaro il percorso logico seguito.

In tal senso, nella ulteriore memoria presentata *in limine*

all'adunanza il MIUR ha sottolineato che il presupposto fattuale dell'odierno provvedimento è stata la rimessione del proprio mandato da parte di uno dei componenti del Collegio dei revisori dell'ASI.

In considerazione della complessità della predetta Agenzia, con particolare riferimento alla gestione e al bilancio della stessa, l'Amministrazione ha ritenuto di dover procedere alla ricomposizione del Collegio dei revisori dei conti nel più breve tempo possibile e, in conseguenza, ha provveduto a nominare il dott. MERCURIO, senza soluzione di continuità rispetto al precedente mandato e per la restante durata del Collegio medesimo (un quadriennio a decorrere dal 15 maggio 2012) quale componente effettivo del predetto organo collegiale.

La scelta di individuare il predetto dirigente quale componente del Collegio dei revisori, è parsa quella più opportuna alla luce della consolidata esperienza del dirigente medesimo, di ruolo dal 2007(e di ruolo nella prima fascia dal 1° agosto 2009), nonché della sua disponibilità a ricoprire l'incarico presso l'ASI in occasione delle dimissioni rassegnate dall'O.I.V. nel dicembre 2013.

In sostanza, la peculiare complessità dell'Agenzia spaziale italiana costituisce la *ratio* dell'adottato provvedimento di collocamento fuori ruolo, ritenuto dall'Amministrazione opportuno alla luce della previsione normativa di cui all'art. 9 del D.Lgs. n. 128/2003 (*"Riordino dell'Agenzia spaziale italiana"*) e dell'art. 9 dello Statuto dell'Agenzia medesima.

Attesa l'obiettivo sussistenza, nel caso di specie, della finalità del *"disimpegno di funzioni dello Stato (...) attinenti all'interesse*

dell'Amministrazione" e innegabilmente rientranti "nei compiti istituzionali dell'amministrazione stessa" (art. 58 del T.U. impiegati civili dello Stato), il MIUR ha optato per la proposta di collocamento in posizione di fuori ruolo.

Dirimente, al fine di poter ritenere soddisfatta la condizione di legge circa la piena ed esaustiva motivazione del provvedimento discrezionale *de quo*, appare al Collegio la considerazione, per come esplicitata dal MIUR in adunanza, non solo dell'impegno gravoso e assorbente del quale il dirigente nominando sarebbe stato investito, quanto, soprattutto, la valutazione della maggior utilità complessiva per il MIUR dei compiti che lo stesso sarebbe andato a espletare presso l'A.S.I., ente di ricerca vigilato dal MIUR.

Conclusivamente, la Sezione ritiene assolto l'onere motivazionale del provvedimento, avente natura discrezionale, e pertanto ne ravvisa la conformità a legge.

P.Q.M.

Ammette al visto e alla conseguente registrazione il decreto in epigrafe.

Il relatore

(Oriella MARTORANA)

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Depositata in Segreteria il 22 aprile 2014

IL DIRIGENTE

(dott.ssa Paola LO GIUDICE)