

REPUBBLICA ITALIANA

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: Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Alberto GIACOMINI, Maria Elena RASO, Antonio ATTANASIO, Franco MASSI, Fabio Gaetano GALEFFI (relatore), Riccardo VENTRE, Laura CAFASSO, Rosario SCALIA;

nell'adunanza del 18 giugno 2014

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);

VISTO il decreto in data 28 marzo 2014 del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela dalla qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari, Direttore generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore, con il quale viene conferito al dott. Francesco Maria CHELLA, funzionario agrario, area funzionale III, posizione economica F6, l'incarico di reggenza dell'Ufficio VICO I, all'interno della predetta Direzione generale;

VISTO il rilievo istruttorio inviato con nota prot. n. 13560 dell'8 maggio 2014 con il quale sono state formulate osservazioni da parte dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;

VISTE le controdeduzioni formulate dall'Amministrazione con nota prot. 9879 del 15 maggio 2014, pervenuta il 26 maggio successivo;

VISTA la relazione del 9 giugno 2014, 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 in pari data con la quale il Consigliere Delegato, condividendo le argomentazioni della citata relazione, ha deferito alla Sezione il sopracitato atto;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale in data 11 giugno 2014, con la quale è stato convocato per il giorno 18 giugno 2014 il Collegio per l'esame della questione proposta ed è stato nominato relatore il Cons. Fabio Gaetano GALEFFI;

VISTA la nota della Segreteria prot. n.0017398 del 12 giugno 2014, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata all'Amministrazione interessata;

UDITO il relatore, Cons. Fabio Gaetano GALEFFI;

UDITI, in rappresentanza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Dipartimento dell'ispettorato centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari, la dr.ssa Maria Flavia CASCIA, Dirigente VICO IV, nonché, in rappresentanza dell'Ufficio centrale di bilancio presso lo stesso Ministero, il dott. Giuseppe TOLONE, Dirigente;

Con l'assistenza del dr. Costantino DE SANTIS, in qualità di Segretario verbalizzante.

Ritenuto in

FATTO

E' pervenuto all'esame dell'ufficio in data 18 aprile 2014, per il controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. "b", della legge 20/1994, il decreto in data 28 marzo 2014 del Direttore generale della Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore, facente parte del Dipartimento dell'Ispektorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari, con il quale viene

conferito al dott. Francesco Maria CHELLA, funzionario agrario, area funzionale III, posizione economica F6, l'incarico di reggenza dell'Ufficio VICO I, all'interno della predetta Direzione generale, per la durata di sei mesi.

Il predetto Ufficio "VICO I" deriva dall'abbreviazione VIgilanza e Controllo; l'attuale denominazione per esteso di tale Ufficio risulta indicata, nell'organigramma ministeriale, come Ufficio VICO I "Autorizzazione strutture di controllo e comunicazione istituzionale".

In data 8 maggio 2014, con foglio di rilievo prot. 13560, l'Ufficio di controllo comunicava all'Amministrazione che l'atto non era stato ammesso al visto e alla registrazione, trattandosi di incarico di funzioni dirigenziali che segue ad altro precedente conferito allo stesso funzionario; al riguardo, è stato richiamato l'art. 52 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che consente, al comma 2, lettera "a", l'attribuzione di mansioni superiori nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti, nel presupposto che la reggenza sia un istituto di carattere eccezionale e straordinario, limitato nel tempo.

Con nota prot. 9879 del 15 maggio 2014, pervenuta per il tramite dell'Ufficio centrale di bilancio in data 26 maggio 2014 e acquisita a prot. 15760 in pari data, l'Amministrazione, nel fornire riscontro, ha riferito e precisato quanto segue.

- Premessa la natura eccezionale e temporanea dell'istituto della reggenza, l'Amministrazione riferisce di non aver potuto evitare di farvi

ricorso, in ossequio al principio del buon andamento espresso dall'art. 97 della Cost..

- Tale scelta, che secondo l'Amministrazione sarebbe stata *"pressoché obbligata"*, è connessa alla complessità delle materie trattate, all'interno di competenze tecniche molto specifiche nel settore strategico dell'agroalimentare italiano, in cui si è affermata la presenza del prodotto made in Italy come sinonimo di qualità.

- Il ruolo dell'Ufficio VICO I è strategico in questa materia, in quanto destinato a contrastare fenomeni fraudolenti, quali la contraffazione dei prodotti italiani maggiormente apprezzati dai mercati.

- La vacanza del posto di funzione dirigenziale e l'impossibilità di avviare procedure di reclutamento di personale dirigenziale sono imputabili, secondo l'Amministrazione, alle vigenti norme limitative in materia.

- Il perdurare dei vincoli assunzionali ha indotto l'Amministrazione a *"reiterare i provvedimenti di reggenza dell'Ufficio in questione, sempre peraltro nel prescritto termine dei sei mesi, prorogabili a dodici, e periodicamente intervallati da interPELLI – tutti finora senza esito – finalizzati al conferimento dell'interim a personale dirigenziale del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali"*.

- Nel caso di specie, l'Amministrazione ha espletato una procedura di selezione per il conferimento di un incarico dirigenziale ad interim, mediante avviso del 10 marzo 2014, al quale non ha fatto seguito alcuna dichiarazione di disponibilità.

- In tal modo l'Amministrazione si è indotta a conferire ulteriore

incarico di reggenza allo stesso funzionario, per l'elevato grado di competenza e professionalità posseduto dal destinatario.

- L'Amministrazione precisa che è stato emanato ulteriore interpello per il conferimento dell'incarico di direzione dell'Ufficio in questione, mediante avviso prot. 651 dell'8 maggio 2014.

- L'Amministrazione, sottolineando la necessità di non interrompere il regolare funzionamento dell'Ufficio, insiste nel richiedere la registrazione dell'atto, della durata di sei mesi. Resta fermo che, in caso di esito positivo della procedura di individuazione di dirigenti, l'Amministrazione si riserva di assumere i conseguenti provvedimenti.

In sede istruttoria, le considerazioni svolte dall'Amministrazione a sostegno della ammissibilità al visto dell'atto in oggetto, pur rilevanti al fine della ricostruzione del quadro fattuale entro cui si è svolta l'attività provvedimentale, non sono apparse pienamente idonee a superare i rilievi formulati sulla legittimità dell'atto, in ordine alla dedotta difformità rispetto a quanto disposto dall'art. 52, comma 2 lett. "a" del d.lgs. 165/01.

In occasione dell'adunanza odierna, con memorie aggiuntive in data 17 giugno 2014, l'Amministrazione richiama le precedenti argomentazioni e precisa che la situazione contingente e straordinaria che aveva originato l'esigenza dell'incarico è in fase di superamento, in quanto, per effetto dell'entrata in vigore del nuovo modello organizzativo del Dicastero (d.m. 13 febbraio 2013, registrato alla Corte dei conti il 13 marzo successivo), sono state ridimensionate le dotazioni organiche e si è proceduto all'emanazione di un interpello in data 8

maggio 2014, al cui esito è previsto il conferimento di un incarico ad un dirigente di ruolo, con conseguente revoca dell'incarico al dott. Chella.

La dott. Maria Flavia CASCIA, dirigente del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nel rimarcare che il provvedimento di incarico all'esame assume i caratteri dell'atto necessitato - in quanto l'Ufficio gestisce le fasi dei controlli di qualità nel settore agroalimentare, che assume importanza strategica all'interno delle competenze attribuite al Ministero - e nel sottolineare l'imminente scadenza degli effetti a seguito di nuovo incarico dirigenziale in corso di formalizzazione a partire dal 1° luglio prossimo, insiste per la registrazione dell'atto.

Il dirigente dott. Giuseppe TOLONE, in rappresentanza dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nel sottolineare la natura eccezionale dell'istituto della reggenza, precisa che la situazione è in via di superamento per effetto del ridimensionamento della dotazione organica dirigenziale e dei pensionamenti, con conseguente diminuzione dei posti vacanti; inoltre, sotto il profilo finanziario, vi è invarianza della spesa.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del decreto in data 28 marzo 2014 del Direttore generale della Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore, facente parte del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela dalla qualità e repressione frodi dei prodotti agro-

alimentari, con il quale viene conferito al dott. Francesco Maria CHELLA, funzionario agrario, area funzionale III, posizione economica F6, l'incarico di reggenza dell'Ufficio VICO I, all'interno della predetta Direzione generale.

Al riguardo la Sezione ritiene preliminarmente di richiamare le precedenti proprie pronunce in materia, laddove si afferma che la reggenza è per sua natura temporanea, transitoria e comunque legata al ristabilirsi di condizioni di normale assetto dell'organizzazione amministrativa (cfr. delib. 13/2003 del 17 giugno 2003 e 2/2005 dell'11 aprile 2005); come tale, essa presuppone l'esistenza di imprevedibili carenze organizzative non configurandosi, pertanto, quale misura ordinaria di copertura dei posti, che secondo la disciplina dettata dalla normativa di settore, pone un particolare procedimento per l'attribuzione di funzioni dirigenziali (delib. 9 del 30 aprile 2009).

Nella già citata deliberazione 2/2005, la Sezione aveva ritenuto che l'art. 52 del d. lgs. 165/2001 fosse inapplicabile nei confronti dei funzionari appartenenti all'area C; secondo tale decisione, ai funzionari non potevano essere attribuite le funzioni proprie della dirigenza, qualificata come un'area riservata e separata, tale da costituire un diverso *munus* rispetto all'area dei funzionari.

La diversità tra carriera dirigenziale, caratterizzata da uno specifico incarico, e carriera propria delle posizioni economiche risulta più volte affermata anche nella giurisprudenza della Cassazione.

In linea con il predetto orientamento, ritiene questa Sezione che gli incarichi su posizioni dirigenziali, attribuiti a personale non

appartenente alla medesima carriera, non rientrino nell'ambito applicativo dell'art. 52, comma 2, del d. lgs. 165/2001.

Nel caso di specie, connotato dall'esigenza di evitare l'interruzione dell'esercizio delle pubbliche funzioni, la Sezione ritiene di dover richiamare i principi generali che disciplinano la materia; in presenza di un caso così particolare, vanno infatti tenute presenti le esigenze straordinarie a cui l'Amministrazione era chiamata a far fronte, in vista anche della necessaria continuità del servizio che doveva essere assicurata, in un comparto fortemente strategico come la tutela del settore agroalimentare, che rappresenta una delle principali risorse economiche del nostro Paese.

Tale situazione eccezionale, limitata nel tempo, e di cui l'Amministrazione preannuncia la risoluzione in un breve lasso di tempo, ha determinato condizioni che consentono di fare ricorso al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, espresso dall'art. 97 della Costituzione.

Pur rilevando che il ricorso alla reggenza deve essere basato sul carattere eccezionale e limitato nel tempo di tale istituto, oggettivamente avulso da una corretta organizzazione amministrativa, soprattutto qualora utilizzato per far fronte a diffuse e prevedibili carenze di personale, la Sezione osserva che il principio di buon andamento, a cui deve rispondere anche l'istituto della reggenza, presuppone che tale strumento sia utilizzato entro limiti temporali e non *sine die*, prescrivendo l'adozione di provvedimenti di copertura dei posti vacanti.

Quanto sopra, peraltro, è in linea con la richiamata giurisprudenza di questa Corte (cfr. delib. 2/2005, adottata dalla Sezione del controllo di legittimità nell'adunanza del 17 marzo 2005), con la quale, da una parte, viene esclusa per casi analoghi l'applicazione dell'art. 52 del d. lgs. 165/2001 e, dall'altra, invocando il principio di continuità dell'azione amministrativa, viene ipotizzata l'ammissibilità della reggenza in presenza di eccezionali circostanze.

Di conseguenza, sul presupposto che la situazione è in via di risoluzione entro il mese di giugno 2014, la Sezione ritiene che le peculiarità del caso di specie siano tali da giustificare l'ammissione a visto dell'atto in esame.

P.Q.M.

la Sezione Centrale del controllo di legittimità ammette al visto e alla conseguente registrazione il provvedimento in epigrafe.

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Il relatore

(Fabio Gaetano GALEFFI)

Depositata in Segreteria il 30 giugno 2014

Il Dirigente

Dott.ssa Paola LO GIUDICE