

Delibera n.SCCLEG/24/2014/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del

Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

formata dai Magistrati: Presidente Pietro DE FRANCISCIS;

componenti: Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO (relatore), Antonio FRITTELLA, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO, Andrea ZACCHIA, Giuseppa MANEGGIO, Antonio ATTANASIO, Giovanni ZOTTA, Fabio Gaetano GALEFFI, Riccardo VENTRE, Oriana CALABRESI, Francesco TARGIA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Mario PISCHEDDA, Anna Luisa CARRA.

nell'adunanza del 23 ottobre 2014

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161 concernente modificazioni al
predetto Testo Unico;

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

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

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, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

visti i decreti dirigenziali del Ministero della difesa in data 25 giugno 2014 e 1° luglio 2014 di conferma di incarico dirigenziale di II fascia nei confronti - rispettivamente - della dott.ssa Ines DI BELLA e del dott. Hebert LA TASSA;

visti i rilievi istruttori dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri dell'interno e della difesa nn. 26221 e 26227 del 16 settembre 2014;

viste le risposte dell'Amministrazione alle osservazioni dell'Ufficio di controllo in data 23 settembre 2014;

vista la relazione n. 41844551 del 9 ottobre 2014, con cui il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità dei citati provvedimenti;

vista la nota n. 41845113 in pari data, con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti dei Ministeri dell'interno e della difesa, condividendo tale proposta, ha deferito alla Sezione gli atti di cui sopra;

vista l'ordinanza in data 14 ottobre 2014, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato, per il giorno 23 ottobre 2014, il Collegio per l'esame della questione proposta;

vista la nota n. 0028929 del 15 ottobre 2014, con cui il dirigente della Segreteria ha comunicato la convocazione dell'adunanza al Ministero della difesa;

Vista la memoria dell'Amministrazione, presentata in data 22 ottobre 2014;

udito il relatore, Consigliere Francesco PETRONIO;

interventuti, in rappresentanza del Ministero della difesa il Direttore Generale del Personale Civile, dott.ssa Enrica PRETI, e il dott. Bernardo LEACCHE – dirigente – e per la Direzione degli armamenti navali il dott. Michele DELLA VENTURA nonché il Direttore dell' Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero della difesa, dott. Valter PASTENA.

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

Ritenuto in

FATTO

Con decreto del Direttore degli Armamenti Navali del Ministero della difesa in data 25 giugno 2014, pervenuto il 9 settembre 2014 per il prescritto controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b) della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il dirigente di II[^] fascia, dott.ssa Ines DI BELLA, è stata confermata nell'incarico di Capo della 12^o Divisione, (Bilancio e Liquidazioni) presso la Direzione degli Armamenti Navali.

Con altro provvedimento del Direttore del Centro di Supporto e Sperimentazione Navale di LA SPEZIA dello stesso Ministero in data 1^o luglio 2014, pervenuto all'Ufficio di controllo in data 9 settembre 2014, il dirigente di II[^] fascia, dott. Hebert LA TASSA è stato confermato nell'incarico di Vice Direttore e Capo Servizio Supporto Interno presso il citato Centro di Supporto e Sperimentazione Navale.

Entrambi i provvedimenti di conferma sono stati adottati dall'Amministrazione senza la previa diffusione di un avviso in ordine alla

disponibilità dei posti, ai sensi dell'art. 19 comma 1-bis del d.lgs n.165/2001.

Con i fogli di osservazione nn. 26221 e 26227 del 16 settembre 2014 l'Ufficio di controllo ha rilevato che tali conferme sono state disposte senza l'attivazione di procedure comparative, idonee a consentire un confronto tra i possibili candidati. In proposito è stata richiamata una pronuncia emessa in sede di controllo preventivo dalla Sezione Regionale di controllo per l'Emilia-Romagna (Deliberazione n. 180/2014/PREV), nella quale si è affermato che *"anche per il caso di rinnovo di incarico di funzione dirigenziale a personale contrattualizzato della carriera prefettizia trova piena applicazione la disciplina di cui all'art. 19, comma 1-bis del d.lgs n.165/2001"*.

Il Ministero della difesa, con note di risposta in data del 23 settembre 2014, ha rappresentato che le nomine in esame riguardano posizioni dirigenziali in settori di particolare e delicata importanza e che l'avvio di una procedura di interpello avrebbe paralizzato l'azione amministrativa. Nel contempo, ha manifestato la propria disponibilità a conformarsi al nuovo orientamento, ove confermato in occasione di prossimi rinnovi di incarichi.

Il Magistrato istruttore, non ritenendo che dalle risposte dell'Amministrazione potessero trarsi elementi risolutivi per superare i motivi di perplessità esposti, ha proposto di sottoporre la questione all'esame della Sezione del controllo. Il Consigliere delegato, condividendo tale proposta, ha deferito alla Sezione gli atti sopracitati.

Con ordinanza in data 16 ottobre 2014, il Presidente della Sezione ha

convocato il Collegio per il giorno 23 ottobre 2014 e dato ordine di comunicazione all'Amministrazione interessata, ai sensi della normativa vigente.

Con memoria, presentata in data 22 ottobre 2014, l'Amministrazione ha ulteriormente esplicitato le ragioni di servizio che hanno giustificato il ricorso alla procedura in questione ed ha argomentato in ordine alla specificità della fattispecie del rinnovo, che trova una sua compiuta disciplina nell'art. 19, comma 2, del citato decreto legislativo n.165/2001.

In particolare, ha sottolineato come *"la procedura di rinnovo di un incarico dirigenziale rappresenti una fattispecie distinta rispetto a quella di conferimento dello stesso"*, essendo collocate in due diverse disposizioni: la procedura indicata dal comma 1-bis del citato art.19, riguarda, quindi, solo la seconda ipotesi.

Nell'odierna adunanza i rappresentanti del Ministero della difesa hanno ribadito le conclusioni esposte nel corso dell'istruttoria e nella citata memoria difensiva.

Considerato in

DIRITTO

La questione controversa verte sulla necessità di applicare la procedura di cui all'art. 19, comma 1-bis del d.lgs n.165/2001 anche in sede di rinnovo di incarico dirigenziale di II fascia, e quindi se la specifica fattispecie del rinnovo possa essere o meno considerata una casistica a sé, sottratta agli obblighi di pubblicità introdotti in via generale da parte del d.lgs n. 150 del 2009.

Nella valutazione della problematica è necessario tenere conto dello

sviluppo della normativa nel tempo e, in particolare, della circostanza che nel testo originario dell'art. 19 del d.lgs, n. 165/2001 venivano poste norme sul conferimento degli incarichi volte ad assicurare che l'assegnazione corrispondesse all'interesse della P.A.: era prevista l'adozione di criteri di rotazione e anche la facoltà di avvalersi dell'istituto della conferma, per estendere il periodo di durata dell'incarico (art. 19, co. 2).

Successivamente, con il d.lgs n. 150 del 2009 non è stata più prevista la rotazione ed è stato introdotto il comma 1-bis dell'art. 19, che impone all'Amministrazione di rendere conoscibili il numero e la tipologia dei posti di funzione dirigenziale che si rendono vacanti ed i criteri di scelta, al fine di valutare i dirigenti disponibili all'assegnazione dell'incarico.

Tale disposizione si inserisce in un insieme di modifiche testuali apportate al T.U. del pubblico impiego dalla riforma del 2009, che sono rivolte a conseguire una migliore organizzazione del lavoro e ad assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, incidendo sulle competenze dirigenziali e sulle modalità di conferimento e revoca degli incarichi.

La procedura concorsuale introdotta prevede modalità atte ad assicurare la contemporanea soddisfazione delle esigenze di trasparenza, non discriminazione e buona amministrazione; all'interno di tale sistema i diritti e le aspirazioni convivono con le esigenze dell'Amministrazione, come sottolineato da questa Sezione con delibera n. 3/2013/PREV.

L'introduzione di un sistema, per certi versi analogo a quello per la mobilità del personale, inserisce nuovi elementi di valutazione che si

innestano sul principio di fondo, secondo il quale il criterio principale che deve presiedere all'assegnazione delle funzioni è quello del buon andamento dell'amministrazione, al quale gli interessi individuali devono soggiacere.

Il quadro normativo in esame si è ulteriormente evoluto con l'emanazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, che all'art. 1, comma 4-lett. e) e all'art. 1, comma 5 - lett. b) detta criteri per realizzare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti al pericolo di corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi.

Il complesso di queste prescrizioni potrebbe condurre ad una lettura della norma che regola le procedure per l'assegnazione degli incarichi dirigenziali in questione, secondo la quale l'espletamento di procedure comparative sarebbe adempimento indefettibile, anche al fine di assicurare la neutralità e imparzialità nell'attribuzione delle funzioni dirigenziali e di evitare che vengano a consolidarsi posizioni esposte al rischio corruttivo.

E' tuttavia da considerare se l'ipotesi del rinnovo prevista *"per incidens"* dal comma 2 dell'art. 19 sia o meno assimilabile ad un nuovo conferimento e, quindi, se debba soggiacere all'applicazione della normativa sopravvenuta in tema di procedure di assegnazione.

Al riguardo giova ricordare che il rinnovo è sempre preceduto da un conferimento che, dal 2009 in poi, avviene a seguito dell'esperimento di procedure per la valutazione comparativa degli aspiranti.

In sostanza, il prolungamento della permanenza nell'incarico di

funzione di un dirigente che - essendo stato precedentemente selezionato all'atto del conferimento - ha dato buona prova, potrebbe realizzare l'interesse della p.a. alla continuità delle funzioni e dimostrarsi conforme al principio di buon andamento.

L'esistenza di una correlazione fra interessi in gioco meritevoli di tutela impone, tuttavia, di effettuare una gradazione tra gli interessi medesimi, laddove anche l'esperimento della procedura comparativa può rappresentare l'affermazione di un principio di trasparenza in grado di sorreggere il buon andamento dell'amministrazione. E', tuttavia, evidente che posizioni individuali di interesse devono soggiacere ad interessi preminenti di natura pubblica.

Nel caso in esame, la stessa Amministrazione ha fatto presente che, sia per assicurare l'esigenza della continuità nelle funzioni in Uffici di particolare e delicata rilevanza, sia per oggettive difficoltà che incontrerebbe l'avvicendamento, ha ritenuto preferibile adottare il provvedimento di conferma.

Dall'analisi condotta emerge, quindi, che in materia di assegnazione degli incarichi dirigenziali le procedure di valutazione comparativa imposte dalla novella del 2009 rispondono, oltre che ad un interesse dei singoli candidati, anche a quello di assicurare la trasparenza e la neutralità nell'assegnazione delle funzioni, che tuttavia può risultare recessivo rispetto a peculiari esigenze di funzionamento che esigono la permanenza nell'incarico del dirigente già assegnato in precedenza.

Tali esigenze, peraltro, devono essere compiutamente rese ostensive nel provvedimento di conferma, in quanto una adeguata motivazione

costituisce il presupposto che consente di fare ricorso a tale istituto, alternativo al nuovo conferimento, con la conseguenza di poter procedere in deroga al generale criterio della concorsualità.

In particolare, il ricorso alla conferma non potrà trovare ragione in motivi di urgenza connessi ai tempi dell'esperimento della procedura comparativa, poichè la data di scadenza è nota in anticipo e consente di provvedere tempestivamente. Al contrario, motivi apprezzabili per farvi ricorso potrebbero essere rappresentati dall'alto livello di specializzazione dei compiti assegnati all'Ufficio, dalla particolare competenza posseduta e dai buoni risultati raggiunti dal Dirigente preposto.

La previsione della rinnovabilità dell'incarico deve comunque incontrare limiti nella ragionevole durata dello stesso e soggiacere alle prescrizioni imposte dalla normativa anticorruzione, attraverso la fissazione di criteri di rotazione per gli incarichi esposti al rischio corruttivo.

Va, altresì, considerato che la normativa anticorruzione delinea un quadro di principi che esprimono disfavore nei confronti della permanenza eccessivamente protratta in un posto di funzione, dei quali l'Amministrazione deve necessariamente tenere conto in sede di elaborazione delle procedure di cui all'art. 1, co. 5-sub b) della legge n.190 del 2012.

P.Q.M.

La Sezione ammette al visto e alla conseguente registrazione il decreto del Direttore degli Armamenti Navali del Ministero della Difesa in data 25 giugno 2014, di conferma nell'incarico di Capo della 12ª Divisione, (Bilancio e Liquidazioni) presso la Direzione degli Armamenti Navali del

dirigente di II^ fascia, dott.ssa Ines DI BELLA e il decreto del Direttore del Centro di Supporto e Sperimentazione Navale di La Spezia del Ministero della Difesa in data 1° luglio 2014, di conferma nell'incarico di Vice Direttore e Capo Servizio Supporto Interno presso il Centro di Supporto e Sperimentazione Navale del dirigente di II^ fascia, dott. Hebert LA TASSA.

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Il Relatore

(Francesco PETRONIO)

Depositata in Segreteria il

Il Dirigente

Dott.ssa Paola LO GIUDICE