

Delibera n.SCCLEG/25/2014/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);

**visto il decreto del Direttore centrale del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'Interno in data 25 giugno 2014, di conferimento al dr. Antonio COLAIANNI dell'incarico dirigenziale di Capo Ufficio di staff dell' Ufficio I - Programmazione, Bilancio e Controllo della Direzione Centrale per le risorse strumentali e finanziarie;**

visto il rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri dell'interno e della difesa n. 25849 dell'11 settembre 2014;

vista la risposta dell'Amministrazione, pervenuta all'Ufficio di controllo l'8 ottobre 2014 (prot. Corte dei conti n. 28181);

vista la relazione n. 41844711 del 9 ottobre 2014, con cui il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità del citato provvedimento;

vista la nota n. 41845179 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 il sopracitato atto;

vista l'ordinanza in data 4 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. 0028937 del 15 ottobre 2014, con cui il dirigente della Segreteria ha comunicato la convocazione dell'adunanza al Ministero

dell'interno;

udito il relatore, Consigliere Francesco PETRONIO;

interventuti, in rappresentanza del Ministero dell'interno il Prefetto

Claudio SGARAGLIA, il Prefetto Laura LEGA e il Vice prefetto Marisa

MARCHETTI, nonché, in rappresentanza dell'Ufficio Centrale di Bilancio

presso il Ministero dell'interno, la dott.ssa Maria Fulvia GRASSI.

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

Segretaria di adunanza.

Ritenuto in

### **FATTO**

Con decreto Direttore centrale del Dipartimento per le politiche del

personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e

finanziarie del Ministero dell'interno in data 25 giugno 2014, pervenuto il

3 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<sup>^</sup> fascia, dott. Antonio COLAIANNI è stato confermato

nell'incarico di Capo ufficio di *staff* dell'Ufficio I della Direzione Centrale

per le risorse strumentali e finanziarie del Dipartimento suddetto.

Il provvedimento di conferma è stato adottato dall'Amministrazione

senza aver provveduto alla diffusione di un avviso in ordine alla

disponibilità del posto, ai sensi dell'art. 19, comma 1-bis del d.lgs

165/2001.

Con foglio di osservazione n. 25849 dell'11 settembre 2014 l'Ufficio di

controllo ha rilevato che tale conferma è stata disposta senza la previa

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), ove 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 dell'interno, con nota del 7 ottobre 2014, ha rappresentato che la fattispecie del rinnovo trova una sua compiuta disciplina nell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo n.165/2001 e nell'art. 20, comma 5, del CCNL di categoria; infatti, la fattispecie del rinnovo degli incarichi di funzione dirigenziale è espressamente distinta da quella del conferimento ex novo di un posto di funzione disponibile, essendo collocate in due diverse disposizioni: la procedura indicata dal comma 1-bis del citato art. 19 riguarda, quindi, solo la seconda ipotesi.

L'Amministrazione, inoltre, ha evidenziato che per posti disponibili si devono intendere quelli già vacanti e quelli che, a seguito di revoca, cessazione o risoluzione, non possono essere ricoperti dal dirigente uscente, e, in definitiva, anche quelli per i quali l'Amministrazione non ha inteso procedere al rinnovo. In conclusione, la generalizzata applicazione dell'art.19, comma 1-bis, porterebbe ad escludere la configurabilità dell'ipotesi del rinnovo, prevista testualmente dal comma 2 del medesimo articolo 19.

Il Magistrato istruttore, non ritenendo che dalla risposta 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 condividendo tale proposta, ha deferito alla Sezione l'atto sopracitato.

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.

Nell'odierna adunanza i rappresentanti del Ministero dell'interno hanno ribadito le tesi esposte nel corso dell'istruttoria.

Considerato in

#### **DIRITTO**

La questione controversa verte sulla necessità di applicare la procedura di cui all'art. 19, comma 1-bis del d.lgs 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.

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 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 sovrapposizione di funzioni e di incarichi.

Il complesso di queste prescrizioni potrebbe condurre ad una lettura della norma che regola le procedure per l'assegnazione degli incarichi 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 il provvedimento di conferma si è reso necessario per assicurare l'esigenza della continuità della funzione di direzione dell'Ufficio che svolge delicate funzioni di programmazione, di bilancio e controllo: ha soggiunto che la rotazione incontrerebbe difficoltà specie negli uffici periferici, poiché in quasi tutte le Prefetture è previsto un solo posto di dirigente di II<sup>^</sup> fascia.

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 un'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, poiché 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 Centrale per le risorse strumentali e finanziarie del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'interno, di conferma nell'incarico di Capo ufficio di *staff* dell'Ufficio I - Programmazione, Bilancio e Controllo del dirigente di II fascia, dott. Antonio COLAIANNI.

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Il Relatore

(Francesco PETRONIO)

Depositata in Segreteria il

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice