

Delibera n.SCCLEG/5/2013/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: Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA (relatore), Ermanno GRANELLI, Alberto GIACOMINI, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO, Antonio ATTANASIO, Paolo CREA, Paola COSA, Giovanni ZOTTA, Riccardo VENTRE, Oriana CALABRESI, Laura CAFASSO, Francesco TARGIA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Arturo IADECOLA, Luisa D'EVOLI, Paolo VALLETTA, Beatrice MENICONI;

nell'adunanza del 14 marzo 2013

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 del Ragioniere Generale dello Stato del 14 e del 19 dicembre 2012, rispettivamente di revoca al dr. Cosimo CECERE, dirigente di seconda fascia, della funzione di dirigente dell'Ufficio I dell'Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a decorrere dal 20 dicembre 2012, e di conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale di livello non generale di componente effettivo del Collegio dei sindaci dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479;

visto il rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze n.2419 del 29 gennaio 2013;

vista la risposta dell'Amministrazione n. 15388 del 20 febbraio 2013, pervenuta all'Ufficio di controllo il successivo 28 febbraio 2013 (prot. Corte dei conti n. 5529);

vista la relazione n. 29721799 in pari data, con cui il Magistrato istruttore propone al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità del citato provvedimento;

vista la nota n. 29721993 in pari data, con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze, condividendo la richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito alla Sezione il sopracitato atto;

vista l'ordinanza in data 4 marzo 2013, con la quale il Presidente della

Sezione ha convocato per il giorno 14 marzo 2013 il Collegio per l'esame della questione proposta;

viste le note n.5936 del 5/3/13 e n.6757 del 12/3/13, con cui il dirigente della Segreteria ha comunicato la convocazione dell'adunanza al Ministero economia e finanze e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

udito il relatore, Cons. Simonetta ROSA;

interventuti, in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze, il dr. Gianluca SIVIERO ed il dr. Alessandro BACCI.

Con l'assistenza della dott.ssa Valeria MANNO, in qualità di Segretaria di udienza.

Ritenuto in

FATTO

In data 23 gennaio 2013 sono pervenuti, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, i decreti del 14 dicembre 2012 (prot. Corte dei conti n. 1904 del 23 gennaio 2013) e del 19 dicembre 2012 (prot. Corte dei conti n. 1905 del 23 gennaio 2013), con i quali, rispettivamente, il Direttore generale dell'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha revocato al dr. Cosimo CECERE, dirigente di seconda fascia, la funzione di dirigente dell'Ufficio I del medesimo UCB a decorrere dal 20 dicembre 2012 e il Ragioniere Generale dello Stato ha conferito al medesimo dirigente l'incarico di funzione dirigenziale di livello non generale di componente effettivo del Collegio dei sindaci dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 30 giugno 1994, n.479.

Il Magistrato istruttore, con foglio di osservazioni n.2419 del 29 gennaio 2013, ha chiesto chiarimenti all'Amministrazione in merito al conferimento dell'incarico dirigenziale di seconda fascia, alla luce di quanto disposto dall'art. 4, comma 3, quinto periodo, del d.l. 27 giugno 2012, n.87, successivamente integralmente riproposto dall'art. 23-*quinquies*, comma 3, del d.l. 6 luglio 2012, n.95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n.135. Inoltre, ha chiesto chiarimenti con riferimento agli artt. 4 e 5 del contratto individuale di lavoro nella parte in cui è prevista l'attribuzione di *"una quota aggiuntiva volta ad eguagliare l'importo corrisposto ai dirigenti di seconda fascia dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro per tale componente retributiva"*, riguardo rispettivamente alla retribuzione di posizione di parte variabile e alla retribuzione di risultato.

La sottoposizione a rilievo istruttorio del provvedimento su richiamato ha comportato, attesa la stretta connessione tra i due decreti, la mancata ammissione al visto del decreto di revoca dell'incarico di funzioni al momento svolte dal dr. CERERE.

L'Amministrazione, con nota prot. n.15388 del 20 febbraio 2013, pervenuta alla Corte il successivo 28 febbraio, ha risposto alle osservazioni dell'Ufficio, fornendo i seguenti chiarimenti.

1) Con riguardo all'osservazione dell'Ufficio di controllo - che ha manifestato dubbi circa la conformità a legge del conferimento di un incarico dirigenziale di seconda fascia e non già di un incarico dirigenziale di livello generale - l'Amministrazione, dopo aver richiamato preliminarmente la normativa che disciplina la nomina del Collegio dei

sindaci (art. 3, comma 8, secondo periodo del d.lgs. n.479 del 1994, che rinvia all'art. 10, commi 7 e 8, della legge 9 marzo 1989, n.88) e ricostruito il procedimento che si è concluso con i decreti all'esame del Collegio, ha evidenziato che la procedura di conferimento dell'incarico dirigenziale di cui trattasi trova avvio solo *"allorché la volontà dell'Amministrazione venga espressamente manifestata con la sottoscrizione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze della nota di designazione indirizzata al Ministro del lavoro e delle politiche sociali"*. Nel caso di specie, la procedura sarebbe iniziata il 7 agosto 2012, al momento della designazione del dr. CECERE da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, vale a dire successivamente all'entrata in vigore del d.l. n.87 del 2012, in seguito confluito nel d.l. n.95 del 2012.

Tale ricostruzione, nella prospettazione dell'Amministrazione, condurrebbe a ritenere corretto il conferimento di un incarico di seconda fascia, non potendosi invocare nel caso in esame la norma di salvaguardia prevista dall'art. 23-*quinques*, comma 3, quinto periodo del citato d.l. n.95 del 2012, che ha previsto una deroga a favore dei destinatari di conferimenti di incarichi dirigenziali già avviati al momento dell'emanazione del decreto-legge.

In una procedura complessa quale quella di cui si discute, gli interessi del dirigente, a parere dell'Amministrazione, possono essere ritenuti *"consolidati con l'effettiva designazione da parte del competente organo politico"*.

2) Sul punto - oggetto anch'esso di richiesta di chiarimenti da parte

dell'Ufficio di controllo, relativamente a quanto previsto negli artt. 4 e 5 del contratto individuale di lavoro - nella risposta del 20 febbraio 2013 l'Amministrazione, richiamata la normativa di carattere generale che disciplina il collocamento fuori ruolo (artt. 57, 58 e 59 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n.3 e art. 70, comma 12, del d.lgs. n.165 del 2001) ha affermato:

- di essersi attenuta a quanto stabilito dal d.lgs. n. 165 del 2001 ed a sostegno di tale assunto ha citato, in particolare, l'art. 24, comma 1, il quale dispone che la retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, con la previsione che il trattamento economico accessorio deve essere correlato alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità;
- che la graduazione delle funzioni e delle responsabilità è definita, ai sensi dell'art. 4, del predetto d.lgs. n.165 del 2001, con decreto ministeriale;
- infine, che secondo il disposto del successivo art. 45, il trattamento fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi e le amministrazioni pubbliche devono garantire ai propri dipendenti parità di trattamento economico.

Nella nota di replica si osserva ancora che, "essendo il Collegio dei sindaci dell'INAIL un organo del medesimo ente, il trattamento economico accessorio deve essere determinato dall'INAIL con apposito provvedimento di graduazione della funzione dirigenziale di livello non generale di componente effettivo del Collegio dei sindaci".

Atteso che tale decreto non è stato ancora predisposto, in via

provvisoria, salvo eventuale conguaglio positivo o negativo, la retribuzione di parte variabile è stata determinata tenendo conto della corrispondente fascia più alta (terza) nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, come stabilita dal d.m. 17 dicembre 2010, considerando altresì una quota aggiuntiva, da determinare da parte dell'INAIL, *"volta ad eguagliare l'importo corrisposto ai dirigenti di seconda fascia dell'INAIL per la componente retributiva"*.

Alla somma così determinata deve essere aggiunto un ulteriore importo a titolo di indennità di carica, prevista dal decreto interministeriale Lavoro - Economia e Finanze del 9 maggio 2001, per i componenti effettivi del Collegio dei sindaci dell'Ente di cui trattasi.

Infine, con riguardo alla retribuzione di risultato, è stato attribuito un importo determinato in sede di contrattazione decentrata, in conformità a quanto disposto dagli artt. 25 e 26 del CCNL 2006-2009 del personale dirigente dell'area 1, nonché, a seguito di apposito provvedimento dell'INAIL, una quota aggiuntiva volta ad eguagliare l'importo corrisposto ai dirigenti di seconda fascia dell'Istituto medesimo per tale componente retributiva.

La risposta dell'Amministrazione alla nota istruttoria dell'Ufficio, mentre è stata ritenuta dal Magistrato istruttore esaustiva ed idonea a superare i dubbi relativi alle modalità di calcolo della quota aggiuntiva della retribuzione prevista nel contratto individuale di lavoro, non ha risolto le perplessità manifestate con riguardo al conferimento di un incarico di funzioni dirigenziali di seconda fascia.

Il Consigliere delegato ha condiviso la necessità di sottoporre

all'Organo collegiale l'esame della questione afferente alla disciplina applicabile nella fattispecie in esame, tenuto conto dell'intervenuta modifica normativa nel corso del perfezionamento della procedura di conferimento dell'incarico di funzioni dirigenziali al dr. CECERE.

In data 13 marzo 2013 è pervenuta una memoria dell'Amministrazione, nella quale è stato confermato quanto già asserito nella risposta al rilievo istruttorio.

Considerato in

DIRITTO

1. La questione sottoposta all'esame della Sezione ha ad oggetto il decreto del 19 dicembre 2012 (prot. Corte dei conti n.1905 del 23 gennaio 2013), con il quale il Ragioniere Generale dello Stato ha conferito al dr. Cosimo CECERE, dirigente di seconda fascia del Ministero dell'economia e delle finanze, l'incarico di funzione dirigenziale di livello non generale di componente effettivo del Collegio dei sindaci dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 30 giugno 1994, n.479.

Attesa la stretta connessione con tale provvedimento, l'Ufficio di controllo non ha ammesso al visto il decreto in data 14 dicembre 2012 (prot. Corte dei conti n.1904 del 23 gennaio 2013) di revoca della funzione di dirigente dell'Ufficio I dell'Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a decorrere dal 20 dicembre 2012, presupposto necessario per il conferimento all'interessato delle nuove funzioni.

Il Magistrato istruttore ha ritenuto che tale ultimo decreto, di

conferimento del nuovo incarico di dirigente di seconda fascia, presentasse profili di non conformità a legge alla luce di quanto disposto dall'art. 23-*quinques*, comma 3, quinto periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n.95 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n.135).

In particolare, in sede istruttoria e nella relazione di deferimento è stato osservato che, attesa la pubblicazione sul sito *internet* dell'Amministrazione della vacanza del posto di livello dirigenziale generale in data 5 giugno 2012 - da intendersi quale avvio del procedimento ai sensi dell'art. 19, comma 1-*bis* del d. lgs. 30 marzo 2001, n.165, e per la cui copertura l'interessato aveva presentato istanza il successivo 7 giugno -, in ragione della deroga prevista dal richiamato art. 23-*quinques*, del d.l. n. 95 del 2012, l'Amministrazione avrebbe dovuto conferire all'interessato l'incarico di dirigente generale di prima fascia, come previsto per tale tipologia di incarichi dalla normativa previgente al decreto legge in parola.

Si ricorda che, nell'ambito degli interventi di controllo della spesa pubblica, il citato l'art. 23-*quinques* ha disposto la riduzione delle dotazioni organiche del Ministero dell'economia e delle finanze. A tal fine, il comma 3 ha – tra l'altro - previsto la trasformazione degli otto posti di livello dirigenziale generale, corrispondenti a posizioni di fuori ruolo istituzionale dello stesso Ministero, in posti di livello dirigenziale non generale, riduzione di posti che concorre per la quota di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

I due periodi successivi della norma prevedono che i soggetti titolari

dei corrispondenti incarichi alla data di entrata in vigore del decreto-legge conservino gli incarichi dirigenziali generali fino alla data di cessazione degli stessi e che siano fatte salve le procedure finalizzate alla copertura dei posti di livello dirigenziale generale avviate alla ridetta data di entrata in vigore del decreto.

Ciò posto, avendo trovato avvio il procedimento nei confronti del dr. CECERE in data 5 giugno 2012, con la pubblicazione sul sito *internet* dell'Amministrazione, prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 95 del 2012 (intervenuta il 7 luglio 2012), a parere dell'Ufficio il procedimento di conferimento del nuovo incarico si sarebbe dovuto concludere con il conferimento di un incarico dirigenziale di livello generale.

A tale assunto l'Amministrazione ha replicato, in sede di risposta al rilievo istruttorio e nell'odierna adunanza, asserendo che nel caso di specie, caratterizzato da un provvedimento adottato a seguito di una procedura complessa, nel cui ambito intervengono diversi soggetti (il Ministro dell'economia e delle finanze, cui compete la "*designazione*" del rappresentante del Ministero in seno al Collegio; il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il quale procede all'integrazione dell'Organo collegiale con il dirigente così individuato; il Ragioniere Generale dello Stato, che procede al conferimento delle nuove funzioni dirigenziali), il procedimento può essere considerato avviato solo al momento della manifestazione espressa della volontà dell'Amministrazione, vale a dire all'epoca della sottoscrizione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze della nota di designazione indirizzata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nota risalente alla data del 7 agosto 2012, dunque

successiva a quella di entrata in vigore del decreto-legge n. 95 del 2012.

2. Il Collegio, pur ritenendo, per le ragioni che di seguito si diranno, la questione così prospettata dall'Ufficio di controllo e dall'Amministrazione non rilevante ai fini del decidere in merito alla conformità a legge del provvedimento sottoposto al suo esame, ritiene di soffermare la propria attenzione su quanto eccepito in sede istruttoria e nell'odierna adunanza relativamente alla individuazione del momento di avvio del procedimento di conferimento dell'incarico.

Come è noto, l'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ha dettato la disciplina degli incarichi di funzioni dirigenziali. In particolare, per quanto di interesse nella fattispecie sottoposta alla Sezione, rileva il disposto del comma 1-*bis* del citato articolo, che ha imposto alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza e di buon andamento dell'azione amministrativa, di rendere conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta. Tale aspetto, infatti, al di là del contributo alla trasparenza, risponde alla necessità di perseguire l'efficienza, consentendo una più ampia partecipazione dei soggetti interessati, così da rendere più agevole l'individuazione del dirigente che meglio può attagliarsi allo specifico fabbisogno.

La scelta del dirigente cui conferire l'incarico avviene dunque, come precisato dal periodo successivo, acquisita la disponibilità degli interessati, a seguito di valutazione delle istanze, al fine di valutare, tra l'altro, le singole attitudini e capacità professionali.

Si tratta, pertanto, di una indubbia procedimentalizzazione della procedura da seguire nel conferimento degli incarichi dirigenziali, che si snoda attraverso diverse fasi, pubblicazione della vacanza dei posti, presentazione delle istanze ed esame comparativo delle stesse.

Nel caso di specie, l'Amministrazione indica come momento di avvio della procedura, in considerazione della complessità della stessa, non già il momento della pubblicazione della vacanza del posto, bensì la data della nota (7 agosto 2012) con la quale il Ministro dell'economia e delle finanze ha comunicato al Ministro del lavoro e delle politiche sociali il nominativo del dr. CECERE, quale sostituto del rappresentante del Ministero dell'economia che lasciava l'incarico per sopraggiunti limiti di età, e definisce tale comunicazione come "*designazione*" del Ministro.

Premesso che la norma di riferimento (art. 10, comma 8, della legge 9 marzo 1989, n.88) utilizza il termine "*designazione*" esclusivamente per indicare il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze che dovrà svolgere le funzioni di vice presidente del Collegio e non già per l'individuazione dei rappresentanti in seno all'Organo collegiale medesimo, le eventuali ipotesi di designazione da parte dell'Organo politico che, prescindendo dalla data di pubblicazione della vacanza del posto, possano concretizzare il momento in cui si manifesta la volontà dell'amministrazione di conferire un incarico dirigenziale - con ciò consolidando le situazioni soggettive degli interessati, a tutela del principio di imparzialità della Pubblica Amministrazione - sono rinvenibili esclusivamente nei casi di conferimenti di incarichi fiduciari, da considerare assolutamente eccezionali e riferibili ad incarichi di vertice,

come tali destinati a decadere con il cambio dell'organo politico che ha provveduto alla nomina.

Ipotesi, quest'ultima, non rinvenibile nella fattispecie all'esame della Sezione, dove trattasi di conferimento di un incarico dirigenziale quale componente effettivo del Collegio dei sindaci dell'INAIL.

Premesso quanto sopra, pur condividendo l'assunto dell'Ufficio di controllo che l'avvio del procedimento di conferimento dell'incarico al dr. CECERE sia da individuare nella data di pubblicazione della vacanza del posto di funzione sul sito *internet*, il Collegio non concorda con la conclusione dell'Ufficio medesimo che da ciò fa conseguire una violazione di legge del provvedimento per non aver conferito un posto di funzione dirigenziale generale.

Infatti, dalla norma di riferimento (quinto periodo, del comma 3, dell'art. 23-*quinques* del d.l. n. 95 del 2012, che fa comunque salve le procedure già avviate alla data di entrata in vigore del decreto) non consegue che l'Amministrazione sia tenuta a concludere il procedimento alla luce della normativa vigente al momento del suo avvio, bensì, esclusivamente, che rimangono validi e possono essere conclusi i procedimenti avviati, i quali devono comunque essere disciplinati dalla normativa *medio tempore* intervenuta.

Non si tratta, dunque, di una ipotesi derogatoria, neppure temporanea, alla trasformazione dei posti di funzione dirigenziale generale - "declassati" in posti di funzione dirigenziale non generale - posta a tutela degli interessi del dirigente, bensì di una previsione normativa voluta dal legislatore, nell'ambito degli interventi di riduzione

della spesa, nell'interesse esclusivo dell'Amministrazione, al fine di evitare il rinnovo di procedimenti già avviati per il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali i quali, per effetto di nuove disposizioni, sono stati modificati nella loro graduazione prima della conclusione. Si tratta, in altre parole, di una previsione normativa posta ai limitati effetti del rispetto del principio di economicità che deve qualificare il procedimento amministrativo.

PQM

La Sezione ammette al visto ed alla conseguente registrazione:

- a) il decreto in data 14 dicembre 2012 (prot. Corte dei conti n.1904 del 23 gennaio 2013) del Direttore Generale dell'Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di revoca al dr. Cosimo CECERE, dirigente di seconda fascia, della funzione di dirigente dell'Ufficio I dell'UCB presso il medesimo Ministero a decorrere dal 20 dicembre 2012;
- b) il decreto in data 19 dicembre 2012 (prot. Corte dei conti n.1905 del 23 gennaio 2013) del Ragioniere Generale dello Stato di conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale di livello non generale di componente effettivo del Collegio dei sindaci dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

Il Presidente

(Pietro De Franciscis)

Il Relatore

(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il 26/03/2013

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice