

Deliberazione n. 13/2010/P

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione Centrale di controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza

del 27 maggio 2010

* * *

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 contenente modificazioni al predetto testo unico;

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

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

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e le successive modifiche;

visto il d.P.C.M. in data 24 febbraio 2010 emanato su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, concernente l'incarico *ad interim* di Direttore della Direzione per la tutela del territorio e

delle risorse idriche al dott. Marco De Giorgi;

vista la nota n. 0738/6a del 14 maggio 2010 con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti dei Ministeri delle infrastrutture ed assetto del territorio ha richiesto il deferimento alla sede collegiale dell'atto sopra citato;

vista l'ordinanza in data 18 maggio 2010 con la quale il Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità ha convocato il Collegio per il giorno 27 maggio 2010 per l'esame della questione proposta;

vista la nota n. 191 del 19 maggio 2010, della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Ufficio di Gabinetto, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segretariato generale e Dipartimento per la funzione pubblica) ed al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);

uditi il relatore, Consigliere dott. Giorgio Putti e, in rappresentanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Cons. Marco De Giorgi, Segretario generale, la dott.ssa Paola Briguori, Consigliere dell'Ufficio legislativo, nonché, in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze, il dott. Vincenzo Limone, Direttore dell'Ufficio Centrale di bilancio presso il Ministero.

Ritenuto in

FATTO

Con il decreto indicato in epigrafe si è disposto, ai sensi dell'art.

19, commi 4 e 5-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il conferimento dell'incarico *ad interim* di Direttore della "Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche" del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare al Dott. Marco De Giorgi, Consigliere del ruolo dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, già nominato Segretario generale del medesimo Dicastero con d.P.R. 31 dicembre 2009.

In ordine a tale conferimento il competente Ufficio di controllo, con il foglio di osservazioni n. 21/A del 19 aprile 2010, ha richiamato l'art. 61 del contratto collettivo nazionale di lavoro dell'Area I - Dirigenza per il quadriennio normativo 2002-2005, in tema di vacanza di organico e di sostituzione del dirigente titolare, secondo cui "*la reggenza dell'ufficio può essere affidata ad altro dirigente del medesimo livello dirigenziale con un incarico ad interim*", previo espletamento della prevista procedura di pubblicità dei posti vacanti ex art. 2, comma 2, del d.m. n. 115 del 21 ottobre 2009.

Pertanto, l'Ufficio medesimo ha chiesto all'Amministrazione di chiarire, in punto di diritto – opportunamente documentando – i motivi per i quali l'incarico *ad interim* in questione non è stato affidato, come recita la predetta disposizione, a dirigenti del medesimo livello, già peraltro nominati per alcune direzioni generali.

L'Ufficio stesso ha, altresì, espresso perplessità sull'affidamento dell'*interim* al Segretario generale che, alle dirette dipendenze del Ministro, svolge non compiti di gestione, ma quelli sovraordinati di coordinamento e di vigilanza dell'azione amministrativa (cfr. art. 6 del

d.lgs. n. 300/1999 e art. 3 del d.P.R. 3 agosto 2009, n. 140).

L'Ufficio di controllo ha, infine, sostenuto che, nel caso di specie, non sembrano sussistere i requisiti soggettivi, oggettivi e procedurali previsti dalla vigente normativa, quali, peraltro, elaborati anche dalla giurisprudenza della Sezione del controllo di legittimità in materia di reggenza ed interinato.

Con nota n. 15629 del 30 aprile 2010, pervenuta in pari data, il Capo di Gabinetto ha fornito riscontro all'Ufficio di controllo.

L'Amministrazione, in primo luogo, ha richiamato la giurisprudenza della Sezione del controllo (delibera n. 9/2009), ove si è escluso che la disposizione prevista all'art. 61, comma 1, del CCNL 2002/2005 – secondo cui la reggenza dell'Ufficio può essere affidata ad altro dirigente del medesimo livello con incarico *ad interim* – abbia *"valore precettivo assoluto"*.

Inoltre, sempre con riferimento alla giurisprudenza della Corte (delibera n. 2/2009), l'Amministrazione ha escluso che possano configurarsi *"improprie forme di gerarchizzazione nell'ambito dell'unitaria categoria dei titolari degli incarichi di prima fascia"*, anche con riferimento al dirigente cui sia stato conferito l'incarico di Segretario generale ed al dirigente titolare *"semplicemente"* di incarico di prima fascia ex commi 4 e 10 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001.

Il Ministero ha, altresì, sostenuto, che le funzioni intestate al Segretario generale ex art. 6 del d.lgs. n. 300/2009 non creano una sovraordinazione gerarchica rispetto ai dirigenti con incarico di prima fascia, nell'ambito della stessa Amministrazione e, relativamente alla

distinzione tra i compiti di coordinamento previsti per il Segretario generale e quelli di gestione stabiliti per il titolare della Direzione generale, ha precisato che non vi è alcun impedimento normativo allo svolgimento da parte della medesima persona fisica di distinti compiti in forza di un separato titolo legittimante.

A tale proposito, è stato evidenziato come al Segretario generale spettino, oltre ai compiti di coordinamento e vigilanza sull'attività del Ministero, anche talune incombenze di carattere trasversale (cfr. programma di spesa 18.11, coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale, comunicazione ambientale).

La medesima Amministrazione ha affermato di aver affidato l'incarico *de quo* al Segretario generale, in ragione della funzione di coordinamento che *"non lo rende complessivamente estraneo"* alla trattazione di tematiche di competenza delle varie Direzioni generali, nonché di aver evitato di attribuire incarichi interinali ad altri Dirigenti generali che non trattano materie di stretta competenza di altre direzioni.

Quanto, infine, al mancato espletamento della procedura di pubblicità, l'Amministrazione ha asserito che la medesima non è necessaria per l'affidamento di un incarico dirigenziale *"ad interim"* (art. 2, comma 2, del D.M. n. 115/2009), essendo tenuta nell'individuazione del dirigente *"solo a rispettare i criteri generali fissati dal D.M. oltre a quelli già posti dalla contrattazione collettiva"*.

Le esposte considerazioni non sono apparse idonee a superare le perplessità evidenziate dall'Ufficio di controllo con la nota istruttoria.

Di conseguenza, l'Ufficio medesimo ha proposto di deferire la questione al giudizio della Sezione, convocata dal Presidente per l'adunanza odierna.

All'adunanza è intervenuto il rappresentante della Amministrazione che, confermando le argomentazioni già rassegnate nella risposta alle osservazioni mosse dall'Ufficio di controllo, ha illustrato il contenuto di una nota fatta pervenire alla Segreteria della Sezione in data odierna.

È intervenuto anche il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze che, dal canto suo, ha ribadito i contenuti delle osservazioni formulate dall'Ufficio centrale di bilancio.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della fattispecie all'esame concernente il conferimento dell'incarico *ad interim* di Direttore della Direzione generale indicata in premessa al dott. Marco De Giorgi, attuale Segretario generale del Ministero dell'ambiente.

Il provvedimento è stato adottato a motivo della necessità di assicurare, nell'immediato, la continuità dell'azione amministrativa nelle more dell'attribuzione ad un soggetto estraneo all'amministrazione dello Stato della titolarità della ripetuta Direzione generale, secondo la proposta precedentemente formulata dal Ministro al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le argomentazioni svolte dall'Amministrazione in sede di

contraddittorio non possono essere condivise da questa Sezione.

La normativa di riferimento applicabile al caso di specie si rinviene nell'art. 6 del d.lgs. n. 300/1999, secondo il quale il Segretario generale *"opera alle dirette dipendenze del Ministro. Assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro, coordina gli uffici e le attività del Ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al Ministro"*.

Come appare evidente dal testo normativo, trattasi di compiti che attengono ad una funzione di raccordo tra l'Autorità di vertice politico e le strutture cui compete l'azione amministrativa.

Quindi, pur non sussistendo un vero e proprio rapporto gerarchico, come peraltro sottolinea l'Amministrazione, tra il Segretario generale ed i dirigenti preposti alle Direzioni generali, deve rilevarsi che i compiti attribuiti alle predette figure dirigenziali sono tra di loro ontologicamente diversi.

A tale proposito, dalla lettura sistematica delle norme di settore recate dal d.lgs. n. 300/1999 e dal d.lgs. n. 165/2001, emerge che al Segretario generale spettano compiti di coordinamento e di vigilanza sull'attività del Ministero, mentre ai Direttori generali viene attribuita esclusivamente la gestione amministrativa.

Tale ricostruzione, come ha evidenziato l'Ufficio di controllo, trova conferma nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 81/2010 nella parte in cui si afferma il principio secondo il quale *"l'art. 19 del citato d.lgs. n. 165 del 2001 contempla tre tipologie di funzioni*

dirigenziali, collocate in ordine decrescente di rilevanza e di maggiore coesione con l'organo politico".

Invero, soggiunge la Corte, *"sono previsti <gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente>: si tratta delle attribuzioni dirigenziali <apicali>, conferite con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente (art. 19, comma 3)".*

Il citato art. 19, al comma 4, disciplina, poi, *"gli incarichi di funzione dirigenziale generale"* che vengono attribuiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente.

Sono previsti, infine, gli incarichi di direzione degli altri Uffici di livello dirigenziale, conferiti *"dal dirigente dell'Ufficio di livello dirigenziale generale"*.

È da considerare, inoltre, che le figure del Segretario generale e del Capo dipartimento, tra di loro equiordinate ed alternative, sono intestatarie di funzioni in parte diverse in quanto il primo svolge precipuamente il *"coordinamento dell'azione amministrativa (...) alle dirette dipendenze del Ministro"* (art. 6 del d.lgs. n. 300/1999), mentre il secondo, accanto al coordinamento, attende anche alla direzione e controllo degli uffici dirigenziali generali che dallo stesso *"dipendono funzionalmente"* (art. 5 del d.lgs. n. 300/1999).

L'Amministrazione ha anche affermato, a sostegno della propria tesi, che le competenze svolte dal Segretario generale a carattere

trasversale *"richiedono una gestione unitaria di taglio strategico"*, senza considerare che trattasi, in realtà, di attività strumentale all'esercizio della funzione di coordinamento, così come avviene per l'Ufficio di Gabinetto per la sua attività di collaborazione all'opera del Ministro.

Ritiene, quindi, questo Collegio che la inequivoca dizione normativa anzidetta non consente lo svolgimento di compiti di direzione, sia pure *ad interim*, da parte del Segretario generale.

Infine, l'Amministrazione ha puntualizzato, ulteriormente, nella memoria depositata, di non essere tenuta ad espletare la preventiva procedura di pubblicità, in quanto l'articolo 2, comma 2 del D.M. n. 115/2009 richiama espressamente solo il rispetto dei criteri generali previsti dal comma 1 e non l'intera disposizione di cui al medesimo comma.

Si rammenta, viceversa, che il comma 2 dell'art. 2 del D.M. n. 115/2009, relativo ai criteri generali di conferimento degli incarichi dirigenziali, dispone che il conferimento di incarichi *ad interim* è effettuato nel rispetto dei criteri di cui al comma 1. Orbene, il comma 1 anzidetto statuisce che il conferimento degli incarichi dirigenziali generali avviene *"nel rispetto di quanto previsto dall'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dall'art. 40 del d.lgs. n. 150/2009, previa adeguata pubblicizzazione con le modalità di cui all'art. 3, comma 2 ..."*.

Da ciò il Collegio deve conseguentemente dedurre che anche per il conferimento di un incarico *ad interim*, avente natura accessiva rispetto alla funzione di titolarità, non si può prescindere dalla procedura fissata nelle norme anzidette e recepite nel D.M. n.

115/2009.

Pertanto, nella fattispecie all'esame, l'Amministrazione avrebbe dovuto interpellare i Dirigenti generali incardinati nella funzione in base a provvedimenti tipici divenuti esecutivi.

Conclusivamente, la Sezione ritiene non conforme a legge il provvedimento *de quo* per le motivazioni sopra esposte.

P.Q.M.

Ricusa il visto e la conseguente registrazione al decreto in epigrafe.

Il Presidente

Fabrizio Topi

Il Relatore

Giorgio Putti

Depositata in Segreteria il 22 giugno 2010

Il Dirigente

(dott.ssa Paola Lo Giudice)