

## **Deliberazione n. 11/2010/P**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo**

**e delle Amministrazioni dello Stato**

**nell'adunanza dell'11 maggio 2010**

\* \* \* \*

**Visto** il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

**vista** la legge 21 marzo 1953, n. 161 contenente modificazioni al predetto testo unico;

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

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

**visto** il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

**visto** il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con delibera delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, modificato ed integrato, da ultimo, con delibera n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

**visto** il D.P.R. 1° febbraio 2010, concernente il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR);

**vista** la nota prot. n. 216 del 29 aprile 2010 con la quale il Consigliere delegato dell'Ufficio di controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri dei servizi alla persona e dei Beni culturali ha chiesto il

deferimento alla sede collegiale dell'atto sopra citato;

**vista** l'ordinanza in data 5 maggio 2010, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato per il giorno 11 maggio 2010 il Collegio della Sezione centrale di controllo di legittimità per l'esame della questione proposta;

**vista** la nota n. 163/P del 5 maggio 2010 della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale e Dipartimento per la funzione pubblica, al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Gabinetto - e al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Gabinetto e Dipartimento della ragioneria generale dello Stato;

**udito** il relatore Consigliere dott. Vittorio Giuseppone;

**intervenuiti** in rappresentanza delle Amministrazioni convocate: per il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca il dott. Emanuele Fidora, Vicecapo di Gabinetto, il dott. Antonello Masia, Capo del Dipartimento per l'Università, la dott.ssa Germana Panzironi, Capo dell'Ufficio legislativo, assistita dalla dott.ssa Grazia Corbello, Funzionario; per il Ministero dell'economia e delle finanze la dott.ssa Anna Maria Pastore, Dirigente del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

**Ritenuto** in

## **F A T T O**

E' pervenuto all'Ufficio, per il prescritto controllo di legittimità, il D.P.R. 1° febbraio 2010, adottato ai sensi dell'art. 17, c. 2, della legge

n. 400/1988 - concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca.

L'Ufficio, con rilievo n. 152 in data 15 marzo 2010, ha osservato che relativamente all'art. 10, comma 4, la durata dell'incarico di Direttore, quale Capo della struttura dirigenziale generale e, quindi, quale dirigente di 1<sup>a</sup> fascia, non è in linea con la previsione di cui all'art. 19, comma 6, decreto lg.vo 165/2001, richiamato dallo stesso articolo. Sono state, inoltre, espresse perplessità sulla circostanza che il predetto incarico venga conferito al di fuori della dotazione organica del personale dell'Agenzia di cui alla Tab. A.

Con riferimento all'art. 12, comma 3, è stato rappresentato che, poiché il comma 140 del d.l. n. 262/2006, convertito dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006 - ai fini della disciplina della struttura dell'Agenzia, di cui va considerata parte integrante anche la dotazione organica del personale della stessa - prevede apposito regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, la previsione di modifica della dotazione organica dovrebbe avvenire con strumento normativo di pari grado e non con decreto interministeriale.

Inoltre la previsione di cui al successivo comma 6, per la quale, in sede di prima applicazione del regolamento - e per non oltre 24 mesi - gli incarichi dirigenziali di II fascia sono conferiti secondo quanto dispone l'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, appare in contrasto con il comma 2 del citato art. 19 che prevede la durata di tali incarichi per un periodo non inferiore a 3 anni.

In data 13 aprile 2010 l'Amministrazione ha presentato le proprie

controdeduzioni, sostenendo - relativamente alla durata dell'incarico di Direttore - che la natura peculiare dell'incarico allo stesso attribuito, quale responsabile dell'organizzazione interna e dell'attività gestionale, caratterizza un rapporto strettamente fiduciario con gli organi di vertice dell'Agenzia. Pertanto tale specifica professionalità sarà reperita attraverso la stipula di un contratto di diritto privato a tempo determinato, al di fuori della dotazione organica. Il richiamo al decreto legislativo n. 165/2001, sarebbe volto soltanto ad individuare specifici parametri per la stipulazione del contratto, con riferimento alle funzioni e alla retribuzione del direttore, da commisurare a quella di un dirigente di livello generale. D'altra parte - continua l'Amministrazione - la presenza di una figura di vertice, al di fuori della dotazione organica, non appare una novità nell'ordinamento, potendosi ravvisare analoghe esperienze nelle università e negli enti di ricerca. In proposito vengono richiamati l'articolo 17, comma 110, della legge 15 maggio 1997, n.127, nonché l'articolo 8, comma 1, della legge 370/99 relativamente alla nomina dei direttori amministrativi delle università, e le disposizioni riguardanti i direttori generali di cui ai decreti di riordino del 2003: D.L.gs 4 giugno 2003, n.127, art.11; D.L.gs 4 giugno 2003, n.128, art.11; D.L.gs 4 giugno 2003, n.138, art.11; D.L.gs 21 gennaio 2004, n. 38, art.11.

L'Amministrazione ritiene, pertanto, che la durata dell'incarico in questione - e quindi del contratto - non sia vincolata alle disposizioni dell'articolo 19, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, ma che, al contrario, dato il carattere squisitamente fiduciario

dell'incarico stesso, debba necessariamente essere individuata dallo stesso Regolamento, tenendo conto della durata dell'incarico del Presidente.

Relativamente al secondo punto di rilievo l'Amministrazione sostiene che la scelta operata nel Regolamento è basata sulla considerazione che un decreto ministeriale (avente comunque natura regolamentare) e che verrà adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge 400/88, offra sufficienti garanzie anche ai fini del controllo degli effetti finanziari e costituisca uno strumento di maggiore flessibilità. L'adozione di un D.P.R. - emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 400/88 - sarebbe eccessivamente lunga e macchinosa e aggraverebbe anche i lavori parlamentari. Inoltre il rinvio da parte di un regolamento di delegificazione ad un decreto interministeriale ai sensi dell'articolo 17, comma 3, per le modifiche della dotazione organica, appare in linea con il sistema delineato dalla legge n. 400/88.

In merito all'ultimo punto di rilievo l'Amministrazione ritiene che l'articolo 12, comma 6, del Regolamento intenda disciplinare una situazione transitoria per assicurare la funzionalità dell'Agenzia, che consenta la copertura a tempo determinato dei due posti dirigenziali di seconda fascia, in attesa che gli stessi vengano attribuiti a tempo indeterminato, dopo l'espletamento delle relative procedure concorsuali.

Tale scelta non contrasterebbe con l'articolo 19, comma 6 del

decreto legislativo 165/01 il quale stabilisce che gli incarichi dirigenziali di seconda fascia non possano eccedere la durata di 5 anni, senza fissare una durata minima. Il comma 2 dello stesso articolo 19, che prevede una durata "non inferiore a tre anni" per gli incarichi di funzione dirigenziale si applicherebbe alle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, mentre per le pubbliche amministrazioni trovano applicazione i commi 6 e 6-bis.

Il Magistrato istruttore, non ritenendo gli elementi forniti atti a superare l'insorto dissenso, prospettava al Consigliere delegato l'esigenza del deferimento della questione all'organo collegiale.

Condividendo le perplessità sollevate dall'Ufficio, il Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali ha formulato al Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti richiesta di deferimento all'organo collegiale.

Sulla base dell'anzidetta richiesta il Presidente, con propria ordinanza, ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza.

## **DIRITTO**

E' all'esame della Sezione il DPR 1° febbraio 2010 con il quale è stato approvato il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

Come meglio precisato in narrativa, l'Ufficio di controllo ha espresso perplessità sulla durata dell'incarico da conferire al Capo della struttura dirigenziale (da 3 a 5 anni), a fronte della norma richiamata (art. 19 - c. 6 - D.L.gs 165/2001) la quale prevede una durata massima

di tre anni, nonché sulla possibilità di attribuire il predetto incarico al di fuori della dotazione organica.

Ha altresì espresso forti dubbi sulla possibilità, prevista dal c. 3 dell'art. 12, di modifica della dotazione organica con decreto interministeriale anziché tramite un decreto del Presidente della Repubblica.

Ha infine sollevato dubbi sulla possibilità, prevista dal c. 6 del predetto art. 12, di attribuire incarichi dirigenziali di seconda fascia per periodi inferiori a tre anni.

In merito al primo punto di rilievo osserva la Sezione che la norma legittimante (art. 2 – c. 140 del D.L. 262/2006, convertito nella legge n. 286/2006) conferisce un'ampia delega in base alla quale il Regolamento dispone in merito alla "nomina e alla durata in carica dell'organo direttivo", per cui il disposto appare immune da vizi.

Ultroneo ed incongruo è – tuttavia – il richiamo ivi contenuto all'art. 8 – c. 3 – del D.L.gs 300/1999, e all'art 19 – c. 4 e 6 – del D.L.gs 165/2001, nei quali vengono previste durata e modalità di conferimento degli incarichi di 1° fascia diverse da quelle contenute nel comma de quo le quali, ove mantenute nel testo in esame, renderebbero inapplicabile l'articolo.

Di tal chè tali riferimenti devono essere espunti.

Passando all'esame del secondo punto di rilievo, va premesso che l'atto normativo in oggetto ha natura di regolamento delegato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, in attuazione dell'art. 2, comma 140, del decreto legge n. 262/2006, convertito nella legge n.

286/2006. Il regolamento delegato, come noto, oltre a costituire la forma-tipo della potestà normativa dell'Amministrazione in materia di organizzazione, risponde all'esigenza di ripensare la logica della riserva di legge di cui all'art. 97 Cost. in senso strumentale al perseguimento dei valori di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, utilizzando una fonte semplificata.

Sostiene il Ministero che "la scelta operata nel regolamento in oggetto è basata sulla considerazione che un decreto interministeriale (avente comunque natura regolamentare) e che verrà adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge 400/88, offra sufficienti garanzie anche ai fini del controllo degli effetti finanziari e costituisca uno strumento di maggiore flessibilità" a fronte della procedura del D.P.R. eccessivamente lunga, macchinosa e d'aggravio ai lavori parlamentari.

La tesi prospettata dall'Amministrazione non appare condivisibile in quanto fondata su elementi di fatto non idonei a superare la teoria sulla gerarchia delle fonti, in base alla quale per apportare modifiche alle norme – in assenza di espressa disposizione delegificante – occorre adottare le medesime modalità di forma e procedure utilizzate per l'adozione dell'atto originario.

Pertanto dal c. 3 dell'art. 12 del Regolamento all'esame devono essere espunte le parti che dispongono in merito alle modifiche della dotazione organica.

Passando all'esame del terzo punto di rilievo, la Sezione condivide le argomentazioni dell'amministrazione poste a sostegno della legittimità di quanto statuito al 6° comma dell'art. 12 del Regolamento, in quanto la scelta operata (incarichi di seconda fascia con durata inferiore a tre anni) non contrasta con la norma cui si dà applicazione (art. 19 – 6° c. - D.L.gs 165/2001), la quale stabilisce che gli incarichi dirigenziali di seconda fascia non possono eccedere la durata di 5 anni, senza fissare una durata minima.

La ratio di tale scelta del legislatore appare fondata sull'esistenza di attività e programmi di durata inferiore al triennio per cui l'amministrazione - in assenza del predetto vincolo minimo - può calibrare la durata dell'incarico da conferire ad estranei alle effettive esigenze di servizio.

#### **P. Q. M.**

la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ammette al visto e alla conseguente registrazione il provvedimento in epigrafe, con esclusione:

- all'art. 10 – c. 4 – della frase "con riferimento a quanto previsto, in linea generale, dall'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e, nel caso specifico, dall'articolo 19, commi 4 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165";
- all'art. 12 – c. 3 – del periodo "La predetta dotazione organica può essere modificata con decreto ministeriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, su proposta del Consiglio direttivo

in relazione alle esigenze operative dell’Agenzia, anche in relazione a quanto previsto al comma 4, e nei limiti delle disponibilità finanziarie della stessa”.

L’Estensore

(Vittorio Giuseppone)

Il Presidente

(Fabrizio Topi)

Depositata il Segreteria il 27 maggio 2010

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice