



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Antonio MEZZERA	presidente
Laura d'AMBROSIO	consigliera
Francesco SUCAMELI	consigliere
Vanessa PINTO	consigliera
Ottavio CALEO	referendario
Marinella COLUCCI	referendaria relatrice
Giuseppe LUCARINI	referendario

nell'adunanza pubblica del 28 giugno 2022

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

visto il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3;

vista la l. 24 novembre 2000, n. 340, art. 27;

visto il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo n. 14/CONTR/2000;

esaminati il decreto direttoriale n. 724 del 25 maggio 2022 di conferimento dell'incarico di livello dirigenziale non generale, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, a Lorenzo Loreto presso l'Ufficio 3 'Motorizzazione civile di Firenze e Sezioni coordinate di Grosseto, Pistoia, Prato e Siena' della Direzione generale territoriale del Centro del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (Mims), e i relativi atti presupposti;

visti il rilievo n. 3291 del 1° giugno 2022 dell'Ufficio di controllo e la nota di risposta dell'amministrazione;

viste la relazione con cui la magistrata istruttrice, ritenuti non superati alcuni profili del rilievo, ha proposto il deferimento all'esame della Sezione e la richiesta concorde della consigliera delegata;

viste la nota n. 3461 del 13 giugno 2022 di trasmissione dell'ordinanza n. 24/2022 con la quale il Ministero, Direzione generale territoriale del Centro, e la Ragioneria territoriale dello Stato di Roma sono stati convenuti in adunanza e le note di riscontro pervenute dall'amministrazione;

udita la relatrice Marinella Colucci;

uditi, per il Ministero, il direttore generale Fausto Fedele e il dirigente Paolo Levato;

assenti i rappresentanti della Ragioneria territoriale dello Stato di Roma;

RITENUTO IN FATTO

Il 27 maggio 2022 è pervenuto all'Ufficio di controllo di legittimità della Sezione il decreto in premessa.

Con rilievo del 1° giugno 2022, l'Ufficio ha formulato richieste di chiarimenti, fra l'altro, con riguardo all'interpello n. 15845 del 7 aprile 2022, atto presupposto rispetto al decreto in esame, in quanto espressamente limitato ai soli funzionari di area III del Ministero.

L'amministrazione ha dato riscontro con nota del 9 giugno 2022. Per la questione sopra citata, quanto comunicato non ha consentito di superare il rilievo formulato e, pertanto, la magistrata istruttrice e la consigliera delegata hanno deferito l'atto al Collegio.

Nella relazione di deferimento, è stata rilevata l'illegittimità dell'incarico dirigenziale con riguardo all'interpello citato, rivolto esclusivamente ai funzionari di area III dell'amministrazione; la limitazione di partecipazione ai soli funzionari del Ministero si pone in contrasto con la disciplina dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, non rinvenendosi, nella norma, tale possibilità di esclusione. Dall'esame dei verbali della commissione di valutazione, emerge anche che le domande di partecipazione di due candidati non sono state prese in considerazione, in quanto non funzionari del Ministero.

A fronte delle perplessità sollevate in ordine a tale *modus operandi*, l'amministrazione ha sottolineato la particolare tecnicità dell'incarico per cui *"il candidato deve possedere delle competenze non solo generiche relative alla gestione di un ufficio, ma rilevabili da specifici*

parametri e dettagliati indici rivelatori, nonché considerevole esperienza e approfondita conoscenza in ambito proprio di motorizzazione, atte a risolvere le problematiche che connotano fortemente la struttura, con particolare attenzione, altresì, alla sicurezza della circolazione”; inoltre, per prassi, per gli incarichi inerenti alla Motorizzazione civile, il Ministero rivolge gli interpelli ai propri funzionari “in ottemperanza alla direttiva ministeriale n. 377/2014, peraltro richiamata nella procedura in argomento, con la quale si invita l’amministrazione a fare “prioritariamente ricorso alle professionalità interne per i conferimenti degli incarichi dirigenziali non generali a tempo determinato, ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001””. Infine, l’interpello è stato gestito a livello centrale, riguardando anche altre due posizioni dirigenziali (una con sede a Venezia e l’altra a Milano); peraltro, altri interpelli coevi, “sono stati rivolti ai funzionari di III area anche di altre pubbliche amministrazioni e a esperti dotati di comprovata qualificazione professionale, in virtù delle ulteriori competenze assegnate al Ministero dalle recenti normative”.

Il 23 giugno 2022, l’amministrazione ha fatto pervenire memorie, con cui ha ribadito il tecnicismo che caratterizza gli incarichi dirigenziali degli uffici della Motorizzazione civile, richiamando i contenuti della direttiva ministeriale n. 377/2014, ed evidenziando che non vi sono stati ricorsi “né dai due candidati esclusi né dagli altri potenziali interessati esterni all’amministrazione” e che lo stesso incarico fu registrato dalla Sezione nel 2019 al medesimo funzionario. Il Ministero ha, altresì, prodotto giurisprudenza a supporto del proprio operato per cui il ricorso a professionalità esterne si attiverebbe solo accertata l’impossibilità di sopperire alle proprie esigenze con professionalità interne “tanto nel ruolo dirigenziale che fra i funzionari direttivi”.

Peraltro, per l’incarico del 2019, sempre per il medesimo ufficio, la Sezione ebbe a segnalare le criticità in questa sede riproposte, procedendo alla registrazione del provvedimento per correttezza amministrativa.

Infine, nell’adunanza pubblica, il Ministero ha ribadito le finalità con cui ha operato, volte alla valorizzazione delle professionalità interne e al rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, nell’esclusivo interesse dell’amministrazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il controllo preventivo di legittimità ha ad oggetto sia il provvedimento da registrare sia i suoi gli atti presupposti e, pertanto, la presenza, in tali ultimi, di vizi di legittimità travolge la legittimità dello stesso provvedimento sottoposto al controllo.

Emergono profili di illegittimità dell'interpello, atto presupposto dell'incarico, che limita la platea dei candidati alla procedura di cui al comma 1-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, escludendo chi non riveste la qualifica di funzionario di area III del Ministero, cosa che non trova fondamento normativo nel disposto dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui gli incarichi in parola sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, *“a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato”*. Va, pertanto, esperita una procedura trasparente e selettiva, rivolta a *“persone di particolare e comprovata qualificazione professionale”*.

I profili caratterizzanti la disposizione in esame, dunque, sono: a) la comprovata qualificazione professionale; ciò che opera quale *discrimen ex ante* nella selezione non può essere, come nel caso di specie, la mera qualifica di funzionario di area III del Ministero, non rinvenendosi, nel disposto di legge, alcuna esclusione automatica. Spetta, peraltro, all'amministrazione valutare, in concreto, il possesso da parte dei candidati dei requisiti necessari per l'incarico, fornendone idonea motivazione, da desumersi dagli atti della commissione di valutazione; b) l'assenza nei ruoli dell'amministrazione di profili idonei. Sul punto, il Collegio evidenzia che la dicitura *“non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione”* non può che riferirsi ai soli ruoli dirigenziali, data la necessaria e preventiva verifica che, tra i dirigenti dell'amministrazione, non vi siano figure idonee a ricoprire un incarico. In linea generale, fatta tale verifica con esiti negativi, l'amministrazione può ricercare il profilo

più adatto tra i dirigenti di altre amministrazioni (art 19, comma 5-*bis*) o al di fuori dei ruoli dirigenziali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti percentuali previsti.

Diversamente opinando e, pertanto, ritenendo che siano conformi all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, procedure riservate ai soli funzionari di area III dell'amministrazione che bandisce l'interpello, si creano surrettizi canali di reclutamento o forme di progressione di carriera *extra legem* parallele rispetto a quelle normativamente fissate che rinvergono la loro fonte nel principio di rango costituzionale dell'accesso al rapporto di lavoro pubblico a seguito del superamento di pubblico concorso (art. 97 Cost.).

Parimenti, vi è l'ulteriore rischio di creare illegittime aspettative nel conferimento o, ancora, nel rinnovo di incarichi dirigenziali ai funzionari dell'amministrazione, derogando alla regola generale del pubblico concorso e disincentivando, potenzialmente, gli stessi a competere nelle selezioni pubbliche per i profili dirigenziali.

La stessa finalità, rilevata dall'amministrazione nel corso dell'adunanza, di non disperdere il patrimonio conoscitivo acquisito dai funzionari interni appare, peraltro, frustrata da tali procedure, stante l'effetto paradossale di inibire la partecipazione a funzionari che, pur avendo maturato una rilevante esperienza di servizio nel settore, spendibile anche in ruoli dirigenziali, siano, all'atto della pubblicazione dell'interpello, transitati nei ruoli di altra amministrazione.

Nel momento in cui, pertanto, tra i dirigenti di un'amministrazione non siano rinvenibili profili idonei a ricoprire un incarico, è interesse della stessa effettuare una selezione quanto più ampia possibile al di fuori del proprio ruolo dirigenziale, alla quale può legittimamente concorrere anche il personale direttivo di area III, peraltro anche di altre amministrazioni, la cui professionalità e competenza deve essere valorizzata in sede di scrutinio della candidatura.

A supporto di tale interpretazione, la Sezione richiama la consolidata giurisprudenza contabile, secondo cui *"il comma 6, avente valenza di norma di carattere complementare rispetto all'ordinario sistema di provvista delle professionalità dirigenziali, è finalizzato ad accrescere le capacità operative delle amministrazioni, attingendo a un bacino più ampio di quello delle unità dirigenziali già presenti nei ruoli delle amministrazioni medesime, all'uopo acquisendo professionalità esterne altamente specializzate e qualificate"*; inoltre, è consentito

“il conferimento degli incarichi a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale solo nell’ipotesi in cui tale qualificazione non sia rinvenibile nell’ambito del personale dirigenziale dell’amministrazione; con ciò, rinforzando i requisiti di professionalità già richiesti dalla precedente normativa, con la specificazione che deve trattarsi di “competenze non rinvenibili nei ruoli dell’amministrazione”, presupposto, quest’ultimo, in assenza del quale l’incarico non può essere conferito. La non rinvenibilità nei ruoli dell’amministrazione deve, per converso, essere apprezzata oggettivamente, coerentemente con la ratio della norma, che, secondo consolidata e conforme giurisprudenza di questa Sezione, deve intendersi, per un verso, tesa a limitare il ricorso a contratti al di fuori dei ruoli dirigenziali in ossequio a ragioni di contenimento della spesa pubblica, nonché di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, per altro verso, a non mortificare le aspettative dei dirigenti interni che aspirino a ricoprire quel posto. Sotto quest’ultimo profilo, vale ulteriormente osservare che, lungi dal riproporre schemi di percorsi di carriera per anzianità di servizio, la previa ricerca all’interno delle qualifiche dirigenziali presenti nei ruoli dell’amministrazione realizza, a un tempo, l’interesse di quest’ultima alla migliore e più efficiente utilizzazione delle risorse umane già presenti e, contestualmente, l’interesse dei dirigenti di ruolo a percorsi professionali che consentano un effettivo arricchimento del relativo curriculum” (Sez. centr. contr., n. 36/2014).

Tale interpretazione è corroborata anche dalla giurisprudenza costituzionale, per cui *“l’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che gli incarichi dirigenziali possano essere affidati a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell’amministrazione entro il limite massimo complessivo del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dell’8 per cento della dotazione organica di quelli di seconda fascia” (n. 105/2013).*

In proposito, la giurisprudenza contabile, seppur rispetto ad altra fattispecie, ha ritenuto non conforme a legge l’esclusione dei dirigenti scolastici dalle procedure previste per gli incarichi ex art. 19, comma 6, perché, *“se è vero che i dirigenti scolastici possono partecipare alla procedura prevista dall’art. 19, comma 5-bis, del d.lgs. 165/2001, è, altresì, corretto ritenere che il comma 6 non esclude in via automatica l’assegnazione degli incarichi in questione ai medesimi dirigenti scolastici. Nell’ottica delineata, i dirigenti scolastici sono legittimati a rispondere all’avviso pubblico; spetta poi all’amministrazione, ovviamente, valutare se, in concreto, gli stessi siano in possesso dei requisiti necessari, se abbiano svolto attività tali da far acquisire esperienza per almeno un quinquennio ovvero abbiano quelle*

qualità professionali che caratterizzano il reclutamento ex art. 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001" (Sez. reg. contr. Campania, n. 102/2018).

Peraltro, lo stesso Ministero, per altri interpelli, non ha previsto limiti alla partecipazione, dando una lettura delle previsioni dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 diversa da quella sostenuta nel caso in esame. A tale proposito, non può essere la vacanza di un posto presso la Motorizzazione civile o presso altro ufficio, asseritamente meno tecnico o specialistico, a determinare un'interpretazione diversa di una stessa norma, con evidenti conseguenze distorsive sia nella selezione di coloro cui affidare incarichi dirigenziali sia del rispetto dei principi di parità di trattamento, uguaglianza, legalità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Peraltro, il tecnicismo che caratterizzerebbe le attività degli uffici della Motorizzazione civile non può, in ogni caso, giustificare un'esclusione alla partecipazione agli interpelli, giacché è nella successiva fase di valutazione delle domande che l'amministrazione effettua una scelta motivata per selezionare la candidatura più idonea, potendo tenere conto, a tale fine, delle esperienze maturate e delle capacità tecniche dei funzionari di area III che prestano servizio presso tali uffici.

Al riguardo, non appaiono convincenti neppure i richiami alla direttiva ministeriale n. 377 del 2014 e alla prassi di rivolgere gli interpelli a funzionari dello stesso Ministero in ottemperanza alla stessa. In essa, infatti, si legge che, *"nelle more del perfezionamento delle procedure di reclutamento del personale attraverso i concorsi per nuovi dirigenti, dovrà farsi prioritariamente ricorso alle professionalità interne per il conferimento di incarichi dirigenziali non generali a tempo determinato, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, operando una puntuale comparazione dei curricula dei funzionari appartenenti all'area III"*. Infatti, il ricorso prioritario alle professionalità interne risulta collegato a una situazione temporalmente riferibile al 2014 – in quanto riferibile (*"nelle more"*) al perfezionamento delle procedure di reclutamento del personale attraverso i concorsi per nuovi dirigenti – e, in ogni caso, la direttiva non pone limitazione *ex ante* alla partecipazione agli interpelli, ma prevede solo una possibile valorizzazione delle professionalità interne, nell'ambito di un trasparente e aperto confronto selettivo, nel caso in cui tali professionalità siano effettivamente quelle maggiormente idonee a ricoprire gli incarichi posti a interpellato.

Per quanto sopra riportato, pur prendendo atto delle motivazioni addotte dall'amministrazione a supporto del proprio operato, l'interpello non è conforme a legge, in quanto pone una condizione escludente per la partecipazione alla procedura che non trova fondamento nelle previsioni di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001. Ne deriva l'illegittimità del conseguente decreto direttoriale n. 724 del 25 maggio 2022 di conferimento dell'incarico di livello dirigenziale non generale a Lorenzo Loreto presso l'Ufficio 3 'Motorizzazione civile di Firenze e Sezioni coordinate di Grosseto, Pistoia, Prato e Siena (fascia A)' della Direzione generale territoriale del Centro del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio,

RICUSA

il visto e la conseguente registrazione del decreto citato;

DISPONE

che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'amministrazione e alla Ragioneria territoriale dello Stato di Roma e che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella Camera di consiglio del 28 giugno 2022.

La magistrata relatrice

f.to digitalmente

Marinella Colucci

Il presidente

f.to digitalmente

Antonio Mezzera

Depositata in Segreteria il 1° luglio 2022.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to digitalmente

Aurelio Cristallo