

Deliberazione n. SCCLEG/18/2010/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza del 16 settembre 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 Decreto Dirigenziale 14 giugno 2010, concernente il conferimento di incarico di funzioni dirigenziali di livello non generale ai sensi dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 165/2001 al dott. Vittorio Sgarbi;

visto il rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali n. 510 del 9

luglio 2010 e la risposta dell'Amministrazione pervenuta in data 4 agosto 2010;

vista la relazione del Consigliere istruttore in data 10 agosto 2010;

vista la nota prot. n. 1204 del 16 agosto 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 8 settembre 2010, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato per il giorno 16 settembre 2010 il Collegio della Sezione centrale di controllo di legittimità per l'esame della questione proposta;

vista la nota n. 305/2010/P della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero per i Beni e le attività culturali (Gabinetto e Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea) e al Ministero dell'Economia e delle Finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);

udito il relatore Consigliere dott.ssa Cristina Zuccheretti;

intervenuto in rappresentanza del Ministero per i beni e le attività culturali, il dott. Mario Lolli Ghetti, dirigente generale della Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea;

Ritenuto in

F A T T O

Con decreto del 14 giugno 2010, il Dirigente generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea, a seguito della sopravvenuta vacanza nella titolarità della Sovrintendenza speciale per il polo museale della città di Venezia, ha provveduto ad attribuire detto incarico di dirigenza non-generale al dr. Vittorio Sgarbi, funzionario nei ruoli del Ministero medesimo, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lvo. n. 165/2001, in quanto ritenuto soggetto dotato di particolare qualificazione professionale.

Avverso il decreto in questione l'Ufficio di controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali, con rilievo n. 510 del 9 luglio 2010, ha formulato le seguenti osservazioni:

1) assenza del presupposto oggettivo in base al quale si giustifica il ricorso a soggetto estraneo alla dirigenza. Difatti, ai sensi del citato articolo 19, sesto comma, come modificato dall'art.40 legge 150/2009, requisito indispensabile per poter attribuire l'incarico all'esterno, è che nei ruoli della dirigenza non sia *rinvenibile* la professionalità connessa alla funzione da ricoprire.

Nel caso di specie risulta invece che l'Amministrazione, ritenendo di possedere personale dirigenziale munito della preparazione necessaria, in un primo momento provvide ad avviare la normale procedura prevista per l'attribuzione dello stesso ai sensi dell'art. 19, comma 5, cioè mediante regolare interpello (in data 21.4.2010) indirizzato a tutti i dirigenti "archeologi e storici

dell'arte" di seconda fascia del Ministero. A tale interpello aderirono due dirigenti che lo stesso Dirigente generale competente indica in possesso di "...ricco curriculum e riconosciuta esperienza" (cfr. nota del dr. Lolli Ghetti del 28.5.2010 indirizzata al Ministro) e di cui l'uno aveva già ricoperto -ad interim- il posto di Sovrintendente del polo museale di Venezia.

A questo punto, peraltro, l'Amministrazione -senza alcuna motivazione- decideva di abbandonare la procedura intrapresa e di attribuire il posto al dr. Vittorio Sgarbi, funzionario del Ministero (in aspettativa da oltre venti anni) ai sensi del richiamato art.19, comma 6. Si precisa che il medesimo dipendente aveva peraltro risposto all'interpello (pur non avendone titolo, trattandosi di procedura riservata ai dirigenti di seconda fascia, come sopra specificato) seppure a termine ormai scaduto.

Da qui, la censura di cui sopra, ovverosia la comprovata sussistenza, all'interno del Ministero, delle professionalità richieste per il posto da ricoprire e l'ingiustificato ricorso a personale di qualifica non dirigenziale.

2) Altra contestuale osservazione veniva elevata all'Amministrazione al fine di appurare la posizione giuridica rivestita dall'interessato presso il Ministero, in quanto non risultavano chiariti i periodi e le motivazioni in relazione alle quali erano state concesse le numerose aspettative. Si chiedeva inoltre di specificare la conciliabilità con il contemporaneo incarico di sindaco del comune di Salemi ricoperto dal dr. Sgarbi, dando altresì contezza delle

conseguenze, sul piano disciplinare, del procedimento giudiziario subito.

In riscontro al rilievo, il Ministero sosteneva (in data 4 agosto 2010) di aver operato una scelta a favore del dr. Sgarbi in ragione dell'indiscussa competenza scientifica, della chiara fama di studioso e del possesso di qualità ed esperienze professionali così significative da distinguerlo dagli altri, pur valenti, candidati.

A tali precisazioni se ne sono aggiunte delle ulteriori, trasmesse successivamente (con memoria prot. 27306 del 14 settembre 2010), con cui si ribadisce -in buona sostanza- l'eccellenza dell'incaricato, attesa l'esigenza per l'Amministrazione, di avvalersi *"...di una risorsa umana dotata di alta professionalità e di accertata esperienza in tale specifico ambito e, inoltre, in grado di assicurare una maggiore dinamicità nei rapporti interistituzionali ed una più incisiva visibilità a livello nazionale ed internazionale..."*.

Al contempo, l'Amministrazione ha provveduto a rispondere alle ulteriori osservazioni, trasmettendo altresì tutti i provvedimenti relativi alle aspettative. In effetti, il dr. Sgarbi si trovava in tale situazione giuridica, senza soluzione di continuità, dal 1990 al 31 maggio 2010, data in cui provvedeva a riprendere l'attività lavorativa in qualità di funzionario, per essere sospeso dal servizio il giorno successivo (complessivamente per giorni dieci) a causa della sanzione disciplinare irrogata al termine di un risalente procedimento disciplinare e mai scontata precedentemente.

A seguito della suddetta risposta, il magistrato istruttore, non

ritenendo gli elementi forniti atti a superare l'insorto dissenso, con propria relazione in data 10 agosto 2010, prospettava al Consigliere delegato l'esigenza di un deferimento della questione sollevata al giudizio dell'organo collegiale.

In essa, ripercorso il descritto iter istruttorio, veniva ritenuta non convincente la risposta fornita dall'Amministrazione, la quale in effetti conferma l'esistenza nei ruoli dirigenziali del Ministero medesimo di professionalità idonee a ricoprire l'incarico in questione ed in contrasto, quindi, con il dettato di cui all'art. 19, sesto comma, cit. che -in tali ipotesi- nega la possibilità di ricorrere a risorse esterne.

Sulla base di detta condivisa relazione, il Consigliere delegato ha formulato al Presidente della Sezione - con nota prot. n. 1204 del 16 agosto 2010 - richiesta di deferimento all'organo collegiale.

Sulla base dell'anzidetta richiesta il Presidente, con propria ordinanza in data 8 settembre 2010, ha convocato il Collegio per l'odierna adunanza.

Alla stessa è intervenuto il Dirigente generale competente, dr. Mario Lolli Ghetti il quale ha ribadito quanto già fatto presente con la memoria da ultimo inviata, sottolineando l'esigenza per l'Amministrazione di avvalersi di un soggetto dotato di spiccate capacità manageriali ed in grado di sviluppare rapporti con i media e con le autorità politiche locali. Tutto ciò in vista di un rilancio anche a livello internazionale dell'Istituzione e della sua immagine.

DIRITTO

Come esposto in narrativa, il provvedimento sottoposto all'esame della Sezione concerne l'attribuzione della titolarità della Sovrintendenza del polo museale della città di Venezia a soggetto non ricompreso nei ruoli dirigenziali del Ministero.

Detto provvedimento non appare conforme al dettato di cui all'art. 19, sesto comma del d.lvo 165/01, così come modificato dall'art. 40 della legge 150/09.

Non può non rilevarsi, difatti, la sostanziale elusione della disposizione normativa citata che attribuisce la possibilità per il Ministero conferente di ricorrere alla provvista di professionalità esterne -fornendone adeguata motivazione- solo nell'ipotesi in cui la richiesta qualificazione non sia *"rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione"*.

Rispetto alla precedente formulazione dell'art.19 cit. le modifiche apportate dall'art. 40 comma 1, lett.e, del decreto legislativo 27.10.2009 n.150, tendono a limitare ulteriormente la facoltà di ricorrere agli incarichi esterni, consentendone il conferimento a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale solo nell'ipotesi in cui, come dianzi precisato, tale qualificazione *non sia rinvenibile* nell'ambito del personale dirigenziale dell'Amministrazione.

In questo modo la disposizione citata crea un onere di previa verifica della sussistenza di risorse interne all'Amministrazione in possesso dei requisiti professionali richiesti dall'incarico: soltanto ove tale indagine dia esito negativo sarà possibile attribuire il posto

vacante a soggetto esterno, se dotato della particolare specializzazione richiesta.

Nel caso in esame, come risulta dagli atti, non solo il ricorso a professionalità esterna non è apparso sorretto da alcuna motivazione ma, circostanza assorbente e ben più rilevante, è acclarata la presenza di due unità dirigenziali munite della specializzazione necessaria per ricoprire la sede vacante, come è possibile rilevare dalla nota del 28 maggio 2010 del dirigente generale preposto (dr. Mario Lolli Ghetti).

La suddetta dichiarazione assume dunque carattere imprescindibile ai fini che qui interessano, ovverosia, la preclusione dell'attivazione dell'art. 19, comma 6, più volte citato.

In tale contesto normativo le ragioni esposte dall'Amministrazione -che ha sostenuto di aver operato la scelta dopo aver esaminato le varie esperienze professionali di tutti gli aspiranti, ivi compreso il soggetto esterno- appaiono prive di pregio, in quanto la disposizione citata impone esclusivamente che la "comparazione" debba avvenire tra i candidati interni che abbiano fatto domanda e che, dunque, la scelta ricada nell'ambito degli stessi, sempre che siano in possesso, come nel caso in esame, della specifica professionalità.

D'altro canto, non può sottacersi che anche tali giustificazioni (si ribadisce, non pertinenti ai fini che qui occupano) sono state fornite *ex post* dall'Amministrazione mentre il provvedimento in esame, pervenuto sprovvisto di motivazione circa l'improvviso

ripensamento di non avvalersi dei risultati dell'esperita procedura selettiva, è risultato preceduto esclusivamente dalla richiamata nota del dirigente generale che descrive i due candidati interni in possesso di *"ricco curriculum e riconosciuta esperienza"*, di cui, l'uno, sovrintendente *ad interim* proprio della Sovrintendenza di Venezia, quindi in contraddizione rispetto alla soluzione adottata.

In buona sostanza non è dato comprendere, né è possibile in alcun modo ravvisare, l'iter logico seguito dall'Amministrazione nell'attribuzione dell'incarico in questione -ed in questo senso si crea una frattura alla trasparenza dell'azione amministrativa- laddove, nonostante l'esito soddisfacente della procedura selettiva, dei risultati della stessa non si sia tenuto conto, per approdare invece ad una scelta non coerente con i presupposti di fatto, integrante violazione di legge.

Neppure meritevole di considerazione l'ulteriore argomentazione addotta dall'Amministrazione nella successiva memoria inoltrata in occasione dell'adunanza odierna, ove si precisa che *"..pur in presenza di una sostanziale omogeneità di competenze tecnico scientifiche possedute dall'interessato e dai due dirigenti interni, il prof. Sgarbi, rispetto a detti dirigenti, può altresì garantire quel valore aggiunto... in termini di originale ingegno creativo volto allo sviluppo delle pubbliche relazioni, dei rapporti con i media e con le autorità politiche"*.

In proposito, tali aspetti (che, oltretutto, non figurano neppure negli obiettivi stabiliti nel contratto, ove si fa esclusivo

riferimento al perseguimento delle finalità proprie della Sovrintendenza, in relazione alle competenze istituzionali previste dall'art.15 del dpr 233/07) non rilevano di fronte alla chiara lettera della disposizione di cui al più volte richiamato art. 19, sesto comma, che richiede l'assenza di personale interno munito della necessaria preparazione.

Del resto, ben si comprende la *ratio* della norma che appare tesa, da una parte, a limitare, per ragioni di contenimento della spesa pubblica, il ricorso a contratti al di fuori dei ruoli dirigenziali eludendo le norme sul blocco delle assunzioni, dall'altra, a non mortificare le aspettative dei dirigenti interni che aspirino a ricoprire quel posto (che, nel caso di specie, risulta tra quelli di remunerazione superiore).

Nel proposito legislativo, sempre più la norma sembra ispirata a consentire il ricorso ad "esterni" solo -in casi eccezionali- per fornire alle amministrazioni quelle professionalità indispensabili, delle quali esse siano carenti: conseguentemente, nel caso di specie, ancor più ingiustificabile appare il reperimento di un "esperto" nel settore artistico/culturale, quando nei ruoli del Ministero dei beni culturali figurano proprio dirigenti archeologi e storici dell'arte.

La questione peraltro non è nuova a questa Sezione di controllo, avendo già affrontato caso analogo conclusosi con il diniego di visto espresso con delibera n. 10/2006 ove, sul punto, si legge che *"..non può non cogliersi l'irragionevolezza di ricorrere alla provvista di professionalità all'esterno, pur essendone stata*

accertata le disponibilità tra il personale interno...".

In definitiva, gli obiettivi della flessibilità delle scelte organizzative delle amministrazioni non possono prevalere sulle regole generali dell'organizzazione pubblica, in ossequio al principio del buon andamento ed alle regole di trasparenza dell'azione amministrativa, ed è onere dell'amministrazione utilizzare al massimo il personale in servizio e ricorrere a contratti esterni solo nell'ipotesi di assoluta carenza di quel tipo di specializzazione.

P. Q. M.

La Sezione rifiuta il visto e la conseguente registrazione al provvedimento in epigrafe.

Il Presidente

(Fabrizio Topi)

Il Relatore

(Cristina Zuccheretti)

Depositata in Segreteria il 4 ottobre 2010

Il Dirigente

(dott.ssa Paola Lo Giudice)