Deliberazione n. SCCLEG/15/2025/PREV

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente Ermanno Granelli;

formata dai Magistrati: Luigi Caso, Laura Cafasso, Francesco Targia (relatore), Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Rossella Bocci, Filippo Izzo, Renato Catalano, Ottavio Caleo, Federica Pasero, Ruben D'Addio, Cristina Ragucci e Emanuele Petronio;

nell'adunanza del 21 ottobre 2025

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla 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 e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2021, n. 165, recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*;

VISTO il decreto del direttore generale 1° agosto 2025, n. 1296, di conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale di livello non generale, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni, all'Arch. XXX;

VISTA la relazione in data 14 ottobre 2025 con la quale il Magistrato istruttore Federica Pasero ha proposto al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità del menzionato atto;

VISTA la nota in pari data con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione e del merito, del Ministero dell'università e della ricerca e del Ministero della cultura ha deferito alla Sezione il predetto atto;

VISTA l'ordinanza in data 15 ottobre 2025, con la quale il Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il Collegio per l'adunanza odierna;

VISTA la nota in data 15 ottobre 2025, con la quale la Segreteria della Sezione ha comunicato la predetta convocazione al Ministero della cultura - Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale e Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della cultura;

UDITO il relatore, Cons. Francesco Targia;

UDITI i rappresentanti dell'Amministrazione, dott. Fabrizio Magani - Direttore generale archeologia, belle arti e paesaggio e dott. Massimo Castaldi - Dirigente del servizio I del Dipartimento per la tutela del patrimonio immobiliare e dott.ssa Piera Marzo - Direttore dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della cultura;

con l'assistenza della dott.ssa Maria Stefania Forteleoni, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

1. In data 11 agosto 2025 è pervenuto, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, il decreto del direttore generale 1° agosto 2025, n. 1296, con il quale veniva conferito al Arch. XXX, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (TUPI), l'incarico di funzione dirigenziale di livello non generale, di direzione della Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio per le province di Siena, Grosseto e Arezzo.

2. Con foglio di osservazioni del 10 settembre 2025, il competente Ufficio di controllo ha chiesto chiarimenti, tra l'altro, in ordine alla sussistenza dei presupposti per il conferimento dell'incarico ex art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001, specie considerato che l'affidamento di funzioni dirigenziali a soggetti che non abbiano superato il prescritto percorso di qualificazione concorsuale costituisce uno strumento "eccezionale" nell'ambito del sistema di provvista dirigenziale delineato dal TUPI.

3. L'Amministrazione ha riscontrato la suddetta richiesta con nota in data 24 settembre 2025, con la quale ha fatto presente, in primo luogo, di aver proceduto alla disamina e all'esame dei *curricula* presentati sia dai candidati dirigenti esterni, sia dai candidati ex

art. 19, comma 6, senza rispettare un preciso ordine di priorità, tenuto conto di quanto indicato nelle delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio n. 9/2024/PREV e di questa Sezione n. 4/2022/PREV.

Ha evidenziato, poi, di aver dato prevalenza all'esigenza di continuità dell'azione istituzionale nell'attuale fase di riforma del Ministero della cultura e che il profilo professionale del Arch. XXX sia il più idoneo a ricoprire l'incarico in parola, "*tenuto conto della natura e delle caratteristiche degli obiettivi connessi all'incarico ed ai compiti istituzionali e alla specificità delle competenze della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Siena, Grosseto e Arezzo, in quanto in possesso di peculiari attitudini personali e professionali, specifiche capacità, particolare e comprovata qualificazione professionale, nonché competenza organizzativa desumibile dal percorso formativo, dagli incarichi svolti nella PA, anche e soprattutto di natura gestionale, e dalle esperienze di lavoro maturate in posizioni funzionali per l'accesso alla dirigenza, che hanno consentito l'acquisizione di una solida competenza trasversale in ordine alle materie inerenti valorizzazione, tutela dei beni culturali, tutela del paesaggio e conoscenza del contesto normativo, comprovanti una consolidata preparazione anche in relazione all'esperienza specifica e positivamente testata dell'Arch. XXX nel ruolo dirigenziale. La conoscenza approfondita della struttura, dei processi in atto e delle sfide future, unita ai risultati già certificati, offre un grado di affidabilità e di aderenza agli obiettivi di mandato che si ritiene prevalente ai fini del perseguimento del pubblico interesse e del buon andamento.*"

Con successiva nota del 7 ottobre 2025 ha segnalato di aver applicato l'ordine di priorità nella valutazione dei candidati tra dirigenti interni, dirigenti esterni e candidati ex art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. In particolare, ha precisato che le due dirigenti di ruolo che si erano candidate hanno trovato utile sistemazione nell'ambito della medesima procedura e che i 2 candidati ex comma 5-*bis* del predetto art. 19 sarebbero non idonei a

ricoprire l'incarico, in quanto privi di "*un'articolata esperienza nella direzione di strutture complesse nel settore dei beni culturali*", nonché di "*una solida conoscenza, assolutamente imprescindibile per la scrivente Direzione generale ABAP, delle dinamiche di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio*." Nello specifico, uno "*presenta un profilo prevalentemente tecnico nell'ambito delle infrastrutture e dei trasporti non adeguato al ruolo specialistico richiesto per l'Ufficio di cui si parla*", mentre l'altra, "*pur avendo dimostrato competenze nell'ambito della pianificazione paesaggistica, è maggiormente impegnata nell'elaborazione normativa regionale e atti di indirizzo in materia urbanistica ed edilizia*".

In ultimo ha sottolineato che l'incarico dirigenziale di cui trattasi richiede "*una figura con consolidata esperienza nel settore culturale, unita a un profilo accademico/scientifico e tecnico/gestionale di alto livello, non facilmente reperibile nei ruoli dirigenziali di altre pubbliche amministrazioni*."

4. Le considerazioni esposte dall'Amministrazione non sono state ritenute dall'Ufficio di controllo idonee a superare le perplessità sopra rappresentate. Infatti, in primo luogo, l'Amministrazione, nel conferimento degli incarichi dirigenziali, non ha osservato, nonostante vi fosse tenuta, un ordine di priorità che vede "*dapprima il coinvolgimento dei dirigenti interni, poi di quelli non appartenenti ai ruoli purché dipendenti delle amministrazioni dello Stato ovvero di organi costituzionali (art. 19, comma 5-bis, d.lgs. 165/2001) ed infine, di persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione*" (cfr. Deliberazione n. SCCLEG/3/2022/PREV).

Inoltre, devono essere evidenziate le contraddizioni che caratterizzano la procedura in esame. In primo luogo, l'Amministrazione, mentre in sede di riscontro al rilievo afferma di aver proceduto alla disamina e all'analisi dei *curricula* presentati dai candidati senza rispettare un preciso ordine di priorità, in un secondo momento, afferma che la Direzione

generale ha comunque proceduto preliminarmente alla valutazione dei candidati dirigenti di ruolo, successivamente alla valutazione dei dirigenti esterni e, solo dopo aver accertato che i profili valutati non presentano "*un'articolata esperienza nella direzione di strutture complesse nel settore dei beni culturali […] né una solida conoscenza, delle dinamiche di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio*", di aver proceduto alla disamina e all'analisi dei *curricula* presentati dai candidati ex art. 19, comma 6. In secondo luogo, le conclusioni a cui giunge l'Amministrazione sull'inidoneità dei candidati che avevano presentato domanda ex art. 19, comma 5-*bis*, non risultano coerenti e consequenziali rispetto alle valutazioni condotte dalla stessa Amministrazione in sede istruttoria. Infatti, dalla scheda comparativa predisposta dalla stessa amministrazione risulta che i due candidati dirigenti esterni, successivamente dichiarati inidonei, hanno riportato punteggi ampiamente positivi a dimostrazione anche della coerenza dei profili valutati con le funzioni proprie dell'incarico.

Il Magistrato istruttore ha pertanto proposto, con nota in data 14 ottobre 2025, condivisa dal Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero della cultura, il deferimento dell'atto in questione alla sede collegiale.

5. Con ordinanza del Presidente della Sezione in data 15 ottobre 2025 è stato convocato il Collegio per l'adunanza del 21 ottobre 2025.

6. Con memorie in data 17 ottobre 2025, l'Amministrazione ha preliminarmente segnalato di aver ritenuto prioritario "*garantire, in tempi compatibili con le esigenze operative, una distribuzione efficiente e coerente delle risorse dirigenziali, assicurando il buon funzionamento dell'intera struttura amministrativa e, soprattutto, la continuità dell'azione istituzionale*". Ha evidenziato, poi, l'attuale contesto caratterizzato da una riforma amministrativa *in itinere* e la storica complessità della struttura ministeriale.

Ha, poi, fatto presente che gli incarichi sono stati conferiti valutando prioritariamente le istanze pervenute da dirigenti di II fascia del ruolo del Ministero e poi le altre e fornendo esplicita e adeguata motivazione.

Ha evidenziato inoltre di non aver rinvenuto, tra i dirigenti di altre amministrazioni, candidati idonei per formazione professionale ed esperienze pregresse, considerato anche che le competenze di regioni ed enti locali sono limitate e non comprendono mai contemporaneamente la tutela dei contesti archeologici, dei beni architettonici, del paesaggio, unita ad un'approfondita conoscenza del patrimonio storico-artistico.

7. Nel corso dell'adunanza i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ribadito e precisato le argomentazioni formulate in sede di risposta a rilievo e con la memoria scritta. In particolare, hanno rappresentato la complessità della procedura, le gravi carenze di organico dirigenziale e la regolarità dell'iter seguito, connotato da una valutazione per *step*, pur non escludendo possibili errori "veniali" nell'esame delle competenze degli aspiranti all'incarico.

DIRITTO

1. È all'esame della Sezione il decreto del Ministero della cultura - Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio - del 1° agosto 2025, n. 1296, con il quale è stato conferito all'Arch. XXX, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, l'incarico di funzione dirigenziale non generale di direzione della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Siena, Grosseto e Arezzo.

2. Al riguardo, il Collegio ritiene di dover preliminarmente chiarire che nella procedura in esame l'Amministrazione, pur agendo come privato datore di lavoro, è tenuta a rispettare le regole pubblicistiche dettate dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, oltre il

principio generale di buona amministrazione.

Tale notazione induce a ritenere che l'esigenza di ottimale allocazione delle risorse umane perseguita dall'Amministrazione trova un limite nei principi di *trasparenza, non discriminazione e buona amministrazione*, oltre che nelle regole generali di buona fede e correttezza, da intendersi quali non arbitrarietà e ragionevolezza delle scelte effettuate. In altre parole, occorrerà operare un giusto contemperamento tra i diritti e le aspirazioni del dirigente e le esigenze dell'Amministrazione.

Sul punto la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che "*sono illegittimi i conferimenti effettuati senza il rispetto delle forme regolamentari di pubblicità dei posti vacanti ed in assenza delle procedure valutative. A tal riguardo, il procedimento comparativo appare effettuato al duplice scopo di contemperare sia l'interesse dell'amministrazione ad attribuire il posto al più idoneo, in ossequio al principio del buon andamento, sia ad assicurare la parità di trattamento e le legittime aspirazioni dei soggetti coinvolti*" (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. SCCLEG/2/2016/PREV) e che il conferimento degli incarichi dirigenziali deve avvenire con una procedura di natura concorsuale previa pubblicità dei posti vacanti, di cui deve essere indicato il numero e la tipologia, e previa determinazione dei criteri di valutazione., "*nel rispetto delle regole di pubblicità e di concorsualità, quali limiti ineludibili alla discrezionalità dell'Amministrazione nella selezione dei posti vacanti da assegnare*". Ciò in ragione del fatto che l'amministrazione è tenuta ad assicurare "*la contemporanea soddisfazione delle esigenze di trasparenza, non discriminazione e buona amministrazione, all'interno della quale i diritti e le aspirazioni del dipendente convivono con le esigenze dell'amministrazione*" (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. SCCLEG/3/2013/PREV).

3. Ciò premesso, sempre in via preliminare, va ricordato che, in sede di conferimento di incarichi dirigenziali, il ricorso ad esterni all'amministrazione in possesso di comprovata qualificazione professionale riveste carattere residuale. La giurisprudenza, infatti, ha avuto modo di chiarire come "*l'eccezionale modalità di copertura di posti di funzione dirigenziale prevista dal comma 6 del ridetto art. 19 rivesta un carattere residuale rispetto all'intero sistema delineato dall'art. 19 e, pertanto, anche rispetto al canale di reclutamento previsto dal comma 5-bis (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Campania, n. 102/2018/PREV). L'ordinamento positivo pone, infatti, precisi limiti al ricorso alla dirigenza esterna, privilegiando, per l'accesso alla qualifica dirigenziale, il ricorso a procedure selettive pubblicistiche finalizzate ad assicurare una elevata qualità del personale, e, quale naturale destinataria degli incarichi di livello dirigenziale, la dirigenza di ruolo* (*cfr., ex plurimis, Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo n. 12/CONTR/2011). Più precisamente, dall'impianto normativo tracciato dal legislatore nell'art. 19, commi da 1 a 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, emerge un sistema piramidale di regolazione dell'affidamento degli incarichi dirigenziali, che sottende una netta differenziazione, sottolineata da univoca giurisprudenza, tra l'istituto giuridico della "qualifica" dirigenziale, attribuita a tempo indeterminato salva revoca per responsabilità dirigenziale (art. 21 TUPI), e l'istituto dell'incarico dirigenziale, necessariamente a tempo determinato (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Calabria, n. 2/2009).*"(Corte dei conti, Sez. contr. Lombardia, 23/2024/PREV).

In particolare, è stato precisato che "*il sistema di provvista dirigenziale, disciplinato dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n.165/2001, considera come assolutamente eccezionale l'affidamento di funzioni dirigenziali a soggetti che non abbiano superato il prescritto percorso di qualificazione concorsuale per l'inserimento nel ruolo dirigenziale, che resta la modalità di reclutamento "fisiologica", coerente con il dettato costituzionale posto a garanzia del migliore andamento dei pubblici uffici*" (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del

Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. SCCLEG/5/2018/PREV) e che "*il carattere eccezionale del ricorso a professionalità esterne costituisce un precipitato della regola costituzionale in base alla quale l'ordinario canale di conferimento di incarichi dirigenziali individua quali destinatari coloro che abbiano superato il percorso di qualificazione concorsuale previsto dalla legge per l'accesso al ruolo dirigenziale a garanzia del migliore andamento dei pubblici uffici*" (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Lombardia, n. 23/2024/PREV).

4. Il carattere eccezionale e residuale dell'utilizzo di personale esterno dotato di comprovata qualificazione professionale è stato ribadito di recente dalla Corte di cassazione (Sez. lavoro, nn. 27189/2025 e 27192/2025) che ha evidenziato come il ricorso a tale istituto sia possibile solo per periodi limitati nel tempo (massimo cinque anni), in quanto diversamente "*si finirebbe per impegnare un dirigente con le medesime modalità di un dirigente assunto a tempo determinato, mantenendone la precarizzazione e ciò in contrasto con la necessità, imposta dal diritto eurounitario, che gli incarichi a tempo determinato non possano sopperire a stabili esigenze di dotazione della P.A.*". Anche la giurisprudenza eurounitaria ha avuto modo di pronunciarsi al riguardo, segnalando la necessità che "*il rinnovo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi miri a soddisfare esigenze provvisorie, e che una disposizione nazionale [...] non sia utilizzata, di fatto, per soddisfare esigenze permanenti e durevoli del datore di lavoro in materia di personale*" (Corte di Giustizia 14 settembre 2016, Perez Lopez, punto 49, in ambito sanitario e giurisprudenza ivi citata; Corte di Giustizia 13 marzo 2014, Samohano, punto 55, in ambito universitario).

5. Da quanto sopra discende che nell'ipotesi in cui l'amministrazione, ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali, attivi un'unica selezione a cui ammettere sia dirigenti interni (comma 5), sia personale dirigenziale appartenente ai ruoli di altre amministrazioni (comma 5-*bis*), sia soggetti esterni all'amministrazione in possesso di

particolare e comprovata qualificazione professionale (comma 6) deve comunque osservare una progressione nella valutazione delle candidature. La giurisprudenza, infatti, ha avuto modo di precisare che l'amministrazione, nel conferire i già menzionati incarichi, è tenuta ad osservare un ordine di priorità che vede "*dapprima il coinvolgimento dei dirigenti interni, poi di quelli non appartenenti ai ruoli purché dipendenti delle amministrazioni dello Stato ovvero di organi costituzionali (art. 19, comma 5-bis, d.lgs. 165/2001) ed infine, di persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione*" (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. SCCLEG/3/2022/PREV).

6. Premesso quanto sopra, deve osservarsi che dalla documentazione in atti emerge che l'Amministrazione nella fattispecie in esame non ha rispettato il menzionato prescritto ordine di priorità, distinguendo tra le diverse tipologie di candidati (dirigenti del Ministero, di altre amministrazioni, esterni dotati di elevata qualificazione professionale), ma ha proceduto alla valutazione comparativa cumulativamente delle 18 istanze pervenute (2 dirigenti del Mic, 2 dirigenti di altra amministrazione e 14 funzionari di ruolo del Mic), sulla base di criteri predeterminati, anche attraverso l'utilizzo di un'apposita griglia (cfr. verbale di valutazione). Risulta, altresì, che i due dirigenti interni hanno trovato adeguata sistemazione all'interno della medesima procedura, diversamente da quanto avvenuto per i due candidati appartenenti ai ruoli dirigenziali di altre amministrazioni, nonostante i loro *curricula* fossero stati valutati favorevolmente (punteggio complessivo 66 per uno e 64 per l'altro, a fronte dei 67 punti del candidato prescelto). Infatti, nel momento in cui la valutazione è stata complessiva, si è proceduto all'esame anche delle istanze presentate da funzionari del Ministero, uno dei quali ha avuto una valutazione migliore (di un solo punto) e per questo è stato prescelto, senza

considerare la circostanza che in caso di bandi separati o di esame delle domande per *step*, si sarebbe potuto arrivare allo scrutinio delle ulteriori candidature solo in caso di inidoneità dei dirigenti interni ed esterni al Ministero. L'Amministrazione, nel corso dell'interlocuzione e, da ultimo, in sede di memorie scritte, ha fatto presente di aver proceduto per gradi e che le due candidature di dirigenti di altra amministrazione non potevano essere ritenute idonee per formazione professionale ed esperienze pregresse, considerato anche le limitate competenze di regioni ed enti locali nella materia della tutela delle belle arti e del paesaggio. Tali affermazioni, sicuramente frutto di una riflessione più ponderata, non hanno però trovato riscontro nel verbale di comparazione e nell'allegato foglio *excel*, dai quali, come si è detto, emerge una valutazione complessiva e non per gradi e l'avvenuta attribuzione di punteggi elevati (in un caso inferiori di un solo punto rispetto al candidato prescelto) ai due dirigenti di altra amministrazione.

In questo modo, almeno sul piano astratto, risulta lesa non solo la posizione dei due dirigenti di altra amministrazione che vantavano una legittima aspirazione e un interesse qualificato ad essere valutati prioritariamente per le posizioni per le quali si erano candidati, ma, soprattutto, anche i principi di trasparenza, non discriminazione e buona amministrazione.

7. Alla luce e nei limiti delle considerazioni esposte, il decreto del Ministero della cultura - Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio - del 1° agosto 2025, n. 1296, con il quale è stato conferito all'Arch. XXX, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, l'incarico di funzione dirigenziale non generale di direzione della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Siena, Grosseto e Arezzo, non può essere dichiarato conforme a legge.

P. Q. M.

ricusa il visto e la conseguente registrazione del provvedimento in epigrafe.

Il Presidente

Ermanno Granelli

(firmato digitalmente)

Il Relatore

Francesco Targia

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 17 novembre 2025

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri

(firmato digitalmente)