Deliberazione n. SCCLEG/4/2024/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato

formata dai Magistrati: Ermanno Granelli, Presidente;

componenti: Maria Luisa Romano, Carmela Mirabella, Luisa D'Evoli, Nicola Bontempo, Mauro Oliviero, Laura Cafasso (relatore), Francesco Targia, Rosalba Di Giulio, Luca Fazio, Stefano Castiglione, Alberto Rigoni, Marco Boncompagni, Giuseppe Teti, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Filippo Izzo, Michela Muti, Ottavio Caleo, Laura Alesiani.

nell'adunanza del 20 settembre 2024

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

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche e integrazioni;

VISTI, in particolare, l'art. 3 della legge n. 20/1994 e l'art. 2 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340 e in particolare l'art. 27;

VISTO il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14;

VISTO il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica – DFP-0047088-P - in data 8 luglio 2024, di incarico di funzione dirigenziale di livello generale conferito ai sensi dell'articolo 19, commi 4 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 al dottor Enrico Martino;

VISTO il rilievo istruttorio in data 1° agosto 2024 (ricevuto dall'Amministrazione il 9 agosto 2024) dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle imprese e del made in Italy, del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del Ministero del turismo;

VISTE le controdeduzioni fornite dall'Amministrazione, pervenute in data 23 agosto 2024;

VISTA la relazione del giorno 10 settembre 2024, con la quale, ritenendo non superate le censure mosse in precedenza nel rilievo, il Magistrato istruttore, Consigliere Giuseppe Teti, ha proposto al Consigliere delegato il deferimento delle questioni alla sede collegiale;

VISTA la richiesta di deferimento alla sezione, inoltrata dal Consigliere delegato in pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente della sezione n. 52829 dell'11 settembre 2024, di convocazione per il giorno 20 settembre 2024 della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato per l'esame delle questioni proposte;

VISTA la nota della Segreteria n. 52873 dell'11 settembre 2024, con la quale la già menzionata ordinanza di convocazione è stata inoltrata alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Segretario generale; Dipartimento della funzione pubblica), al Ministero del turismo (Capo di Gabinetto; Segretario generale) e al Ministero

dell'economia e delle finanze (Capo di Gabinetto; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Ufficio Centrale di bilancio presso il Ministero del turismo);

UDITI il relatore, Consigliere Laura Cafasso, e il rappresentante dell'Amministrazione, dottoressa Barbara Casagrande, Segretario generale; presente il dottor Fabio Le Donne, Direttore generale della Direzione generale personale e affari legali del Ministero;

con l'assistenza della dottoressa Maria Stefania Forteleoni in qualità di segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

In data 8 luglio 2024 è pervenuto al competente Ufficio, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (di seguito d.P.C.M.) di conferimento di incarico di funzione dirigenziale di livello generale di Direttore dell'Unità di missione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR - del Ministero del turismo al dottor Enrico Martino, professionalità estranea alla pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 19, commi 4 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni.

Il procedimento era stato avviato con la pubblicazione dell'avviso di disponibilità a ricoprire il suddetto incarico a firma del Segretario generale in data 16 aprile 2024 (interpello protocollo n. 001117924) e finalizzato ad acquisire la disponibilità dai dirigenti di ruolo del Ministero del turismo, dai dirigenti di ruolo delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, nonché da persone di particolare e comprovata qualificazione professionale esterne all'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del citato decreto

legislativo. Nell'interpello erano indicati i criteri da considerare ai fini del conferimento dell'incarico, alla luce del decreto legislativo n. 165/2001, dei Contratti collettivi di Area e delle disposizioni di cui alla direttiva ministeriale 11 giugno 2021, n. 743. Ai sensi di queste ultime ed in particolare di quanto stabilito dall'articolo 6, l'Amministrazione si riservava, inoltre, la facoltà di avvalersi di una Commissione di valutazione per l'individuazione del profilo più idoneo all'incarico di cui si tratta, nonché di effettuare un colloquio con i candidati ammessi. Era, infine, richiesto che i candidati istanti accompagnassero la manifestazione di interesse con una breve lettera di presentazione, nella quale rappresentare le proprie motivazioni a ricoprire l'incarico in oggetto.

Nella seduta del 10 maggio 2024 la Commissione di valutazione, composta dal Vice Avvocato generale dello Stato dottor Marco Corsini in qualità di Presidente, dal Professore ordinario di diritto amministrativo Fabio Francario e dal Consigliere della Presidenza del Consiglio dei ministri Francesca Maria Macioce in qualità di componenti, dopo avere individuato undici (11) requisiti professionali e/o attitudinali come richiesti dall'interpello, fissava una griglia di valutazione per ciascuno di questi che, nel dettaglio, era la seguente: PP (possesso pieno); PNP (possesso non pieno/parziale); PS (possesso sufficiente); PI (possesso insufficiente); NP (non possesso). Al termine dei lavori, proponeva al Segretario generale del Ministero una rosa di sei (6) nominativi, tra cui quello del dottor Martino, e, in coerenza con quanto disposto all'articolo 6, comma 4, della direttiva, senza alcun ordine di preferenza.

Di seguito, i sei candidati proposti dalla Commissione di valutazione venivano convocati in data 15 maggio per sostenere il previsto colloquio con il Ministro, il cui verbale è stato redatto dal Segretario generale. Risulta da tale atto che il colloquio aveva uno scopo conoscitivo, inteso a verificare "*la managerialità di ciascuno rispetto alla*

complessità delle azioni da realizzare e alla gestione delle connesse risorse", apprezzandosi, in particolare, *"l'esperienza nei rapporti con la Commissione Europea"*. A conclusione dei colloqui, così nel verbale, il Ministro aveva ritenuto adeguato all'incarico in questione il dottor Martino.

Tanto premesso, l'Ufficio ha ravvisato alcune criticità e ha formalizzato, in data 1° agosto 2024, apposito rilievo istruttorio, con il quale è stato chiesto all'Amministrazione, *in primis*, di fornire chiarimenti circa le ragioni per le quali il dottor Martino, libero professionista, non appartenente ai ruoli dirigenziali di alcuna Amministrazione, fosse stato ammesso a concorrere alla valutazione comparativa con altri candidati di cui all'articolo 4, commi 3 e 4, della direttiva - ovvero i dirigenti dei ruoli del Ministero e i dirigenti dipendenti da altre Amministrazioni ai sensi del comma 5-*bis* del medesimo articolo 19 - e di illustrare, quindi, le ragioni dell'affidamento dell'incarico, nel caso di accertata idoneità di candidati appartenenti alle altre categorie. Ancora: sono state chieste delucidazioni riguardo allo svolgimento della procedura di selezione nel complesso, e, in particolare, della seconda fase, vale a dire quella concernente il colloquio con il Ministro.

Con nota del 23 agosto 2024, l'Amministrazione ha risposto alle numerose richieste istruttorie, e, nello specifico, ha comunicato quanto segue: **1)** nessun dirigente di ruolo dell'Amministrazione aveva partecipato all'interpello. I dirigenti di ruolo di altre Amministrazioni che avevano rivolto istanza erano stati undici (11), mentre le professionalità esterne erano state tredici (13); **2)** riguardo al secondo rilievo inteso a conoscere le motivazioni per le quali il dottor Martino fosse stato ammesso a concorrere con i candidati delle altre categorie, l'Amministrazione ha spiegato che

l'interpello era stato aperto anche agli esterni ai ruoli dirigenziali delle pubbliche amministrazioni "*per l'urgenza e la rilevanza di coprire il posto…*" e che, per le stesse ragioni di economia temporale, anche la Commissione aveva operato scrutinando tutti i *curriculum vitae* (di seguito, CV), per poi segnalare gli "idonei" in base all'esame proprio dei CV; **3)** in merito alla richiesta di illustrare le ragioni dell'affidamento dell'incarico ad un candidato esterno alle pubbliche amministrazioni, ha riferito: "*Non è risultata l'idoneità di nessun altro candidato: la valutazione finale scaturisce complessivamente all'esito di una procedura che vede sia l'esame dei CV sia il colloquio: l'indicazione da parte della Commissione di alcuni candidati idonei in base al CV è un elemento infra procedimentale; solo l'esito del colloquio individua chi è definitivamente idoneo"*; **4)** riguardo alla richiesta di indicare l'esito dello scrutinio riportato da ciascun candidato appartenente alle diverse categorie, evidenziando il giudizio di idoneità/non idoneità all'incarico, sono stati riportati i punteggi per ciascun candidato; **5)** in ordine alla richiesta di specificare se i nominativi che la Commissione aveva ritenuto di non sottoporre al Segretario generale fossero, per questo, non idonei, la risposta dell'Amministrazione ha chiarito che soltanto i candidati in possesso di un determinato punteggio erano stati convocati in quanto valutati "idonei" e ha elencato i sei nominativi indicati quali idonei allo svolgimento dell'incarico dalla Commissione, che erano stati sottoposti al Segretario generale, cioè i dottori Marco Castellett, Paola Cianfriglia, Claudia Colaiacomo, Francesco Felici, Ugo Liberatore e Enrico Martino. In proposito, va precisato che, nel verbale della seduta del 10 maggio, la Commissione doveva riservare il giudizio di idoneità "*alle sole candidate e ai soli candidati che abbiano ottenuto una valutazione complessivamente positiva, rispetto alle*

conoscenze ed esperienze dichiarate, in considerazione del possesso pieno, parziale, sufficiente, insufficiente o non comprovato, dei requisiti professionali e/o attitudinali indicati nell'interpello e sopra espressamente riportati", alla luce di quanto disposto nel decreto ministeriale di nomina del 25 gennaio 2024; **6)** riguardo al rilievo volto a conoscere le ragioni per le quali il colloquio individuale con il Ministro non si era svolto per tutti i candidati individuati dalla Commissione, l'Amministrazione ha riferito che era avvenuto con tutti, anche se con qualcuno con "*particolare snellezza*", attesa la pregressa conoscenza con il Ministro per il conferimento di altri incarichi; **7)** in relazione a quanto esposto al precedente punto 6), di specificare, in particolare, i motivi per i quali il dottor Felici non aveva sostenuto il colloquio con il Ministro, come si evinceva dal verbale, e, nel caso, di puntualizzare se lo stesso aveva rinunciato all'interpello. Al riguardo, l'Amministrazione ha affermato che il dottor Felici aveva rinunciato al colloquio finale, in quanto nominato da poco Direttore della Direzione generale controllo, acquisti, formazione e professioni turistiche, come riportato nel verbale; **8)** in merito alla stessa richiesta istruttoria riferita alle dottoresse Cianfriglia e Colaiacomo, il Ministero ha rappresentato che il colloquio si era svolto con modalità "*snella e rapida, ed è consistito in un saluto a ciascuna delle stesse, separatamente, e nella constatazione di una pregressa conoscenza, per motivi professionali*"; **9)** circa l'ultimo rilievo, inteso a conoscere l'*iter* logico in base al quale uno dei candidati ammessi al colloquio finale - il dottor Martino - era stato ritenuto preferibile agli altri, nonostante la mancata valutazione comparativa fra tutti i candidati ammessi, si è dichiarato che la valutazione comparativa aveva riguardato tutti e che il dottor Martino era l'unico risultato idoneo, considerato che il colloquio era volto ad accertare la "*managerialità del candidato rispetto alla*

complessità delle azioni da porre in essere…" la *"capacità di risolvere problemi, di lavorare in squadra, di gestire conflitti e la resilienza allo stress"* e, in particolare, era stata apprezzata *"l'esperienza lunga e utile nell'ambito MEF nei rapporti con la Commissione Europea"*.

Non tutte le esposte considerazioni dell'Amministrazione a seguito del rilievo istruttorio sono state ritenute idonee a superare le perplessità sopra rappresentate e, pertanto, il Magistrato istruttore ha proposto il deferimento della questione all'esame della Sezione.

Va premesso che non si è posta in discussione la scelta di rivolgere l'interpello ai dirigenti di ruolo sia del Ministero, sia delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, nonché a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale esterne all'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del predetto decreto legislativo. Per tutte le altre questioni sopra riportate, invece, il Magistrato istruttore ha ritenuto sussistere le seguenti criticità:

- il conferimento dell'incarico di cui si tratta, avvenuto ai sensi del menzionato articolo 19, comma 6, non appare aderente ai criteri di cui al decreto legislativo n. 165/2001, ai Contratti collettivi di Area ed alla stessa direttiva ministeriale n. 743/2021. Ciò, peraltro, in considerazione di quanto affermato dalla giurisprudenza della Sezione, ferma nel ritenere che senz'altro il citato comma 6 sia finalizzato ad accrescere le capacità operative delle pubbliche amministrazioni attraverso l'acquisizione di professionalità esterne altamente qualificate, ma solo in ipotesi di competenze analoghe non rinvenibili nei ruoli dell'Amministrazione. Tale perplessità risulta corroborata dalla circostanza che l'Amministrazione ha reso

risposte contraddittorie, negando l'idoneità di tutti gli altri candidati rispetto a quella riconosciuta per il dottor Martino, pur in presenza di un preliminare scrutinio con esito affermativo dell'idoneità all'incarico dei candidati aventi priorità, quali i dirigenti della stessa o di altre pubbliche amministrazioni, la cui sola mancanza o inidoneità avrebbe potuto consentire l'apertura alla selezione finale dei candidati esterni;

- la seconda fase del procedimento di selezione - quella del colloquio - desta dubbi rimasti irrisolti riguardo a diversi profili. A conclusione dei lavori della Commissione e all'individuazione dei sei candidati idonei – tra i quali il dottor Felici, che era stato segnalato a parte in quanto destinatario del conferimento di altro incarico dirigenziale di prima fascia al termine di un interpello di pochi mesi precedente – non tutti i predetti candidati risultano essere stati ammessi al colloquio, come si evince dal verbale del 15 maggio 2024; per alcuni candidati non traspaiono giudizi di idoneità/inidoneità né risultano rinunce, trasfuse in atti o dichiarate, degli stessi. Risulta, invece, che il Ministro saluta e si congratula con le dottoresse Cianfriglia e Colaiacomo "*ribadendo che il colloquio è conoscitivo*" e che "*ricorda*" al dottor Felici la designazione all'altro incarico di direzione. Soltanto dopo aver svolto il colloquio con i dottori Castellett, Liberatore e Martino e aver acquisito conoscenza delle motivazioni che li spingessero a ricoprire l'incarico, il Ministro ha ritenuto di proporre il dottor Martino, sulla base delle argomentazioni riportate sopra (cfr. punto ***9***);

- la fase del colloquio non risulta adeguatamente documentata e verbalizzata nella sua interezza. Partendo dal presupposto che la Commissione non doveva fornire l'ordine di preferenza, ai sensi dell'articolo 6 della direttiva, non risulta nel citato

verbale né in altri atti l'indicazione dei criteri di valutazione dell'esito dei colloqui e, di conseguenza, alcuna graduazione finale delle candidature, nel rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità che informano l'azione amministrativa. Tale lacuna risulta ancor più evidenziata dalla risposta fornita e sopra riportata al punto **3)**, che puntualizza "*solo l'esito del colloquio individua chi è definitivamente idoneo*";

- l'incarico di cui si tratta non è incarico di diretta collaborazione del Ministro e di Segretario generale, per i quali è, come ovvio, esclusa la procedura dell'interpello (articolo 4, comma 5, della direttiva). Nel caso in questione, invece, la fase di valutazione a carattere decisivo, quella del colloquio, è stata gestita soltanto e direttamente dal Ministro, che, ai sensi sempre dell'articolo 7, comma 1, lettera *f)*, "*sentito il Segretario generale, formula la proposta al Presidente del Consiglio dei ministri ai fini del successivo iter di nomina*".

In pari data, 10 settembre 2024, il Consigliere delegato, condividendo le argomentazioni del Magistrato istruttore, ha deferito alla sede collegiale l'esame del provvedimento.

Il Presidente della Sezione ha ritenuto condivisibile la richiesta e, con ordinanza dell'11 settembre 2024, ha convocato l'odierna adunanza per la risoluzione della questione in oggetto.

Con memoria depositata il 19 settembre 2024, l'Amministrazione ha richiamato, corredandoli con ulteriori precisazioni, i contenuti della nota di risposta al rilievo e ha rappresentato che il Ministero ha "*utilizzato tutte le facoltà previste nella direttiva*" al fine di garantire una procedura selettiva completa in ogni fase, anche eventuale, e, allo stesso tempo, celere. Dopo aver ripercorso la vicenda procedimentale nel suo svolgimento fin dal momento della pubblicazione del bando, con specifico

riferimento alla fase del colloquio ha dichiarato che l'organo competente per la selezione di posizioni dirigenziali di livello generale è il Segretario generale, che, al termine, esprime il parere al Ministro.

Dal verbale del 15 maggio, che la stessa Amministrazione definisce "*indubbiamente succinto*", nonché dai chiarimenti già forniti, emerge che il Segretario generale ha provveduto alle valutazioni dei candidati e ha svolto anche le funzioni di verbalizzante. Per quanto concerne la presenza del Ministro, la stessa è stata dettata non soltanto da ragioni di cortesia istituzionale, ma soprattutto dall'esigenza di acquisire in via diretta elementi conoscitivi utili per poi esercitare il potere di proposta, spettante ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001.

Per quanto riguarda il ricorso all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, ha introdotto un ulteriore argomento, con il richiamo all'ultimo periodo del comma 4, dell'articolo 4, della direttiva, in cui è previsto il ricorso alla suddetta disposizione nel caso in cui nessun dirigente di ruolo appartenente alla fascia corrispondente alla posizione per la quale è pubblicato l'interpello invii manifestazione di interesse. Nella specie, nessun dirigente del Ministero aveva manifestato interesse, bensì solo dirigenti di seconda fascia di altri Ministeri ed estranei alle pubbliche amministrazioni.

Infine, è stato puntualizzato che i criteri di valutazione dell'intera procedura dei colloqui erano stati indicati in precedenza, già nel bando, che prevedeva altresì una lettera di presentazione, oltre ai CV.

Nel corso dell'adunanza il Segretario generale, in qualità di rappresentante del convocato Dicastero, ha ribadito le argomentazioni formulate in sede di risposta al

rilievo e più ampiamente esposte nella memoria scritta.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del d.P.C.M. 8 luglio 2024 con il quale è stato conferito al dottor Enrico Martino, professionalità estranea alla pubblica amministrazione, l'incarico dirigenziale di livello generale di direzione dell'Unità di missione del Piano nazionale di ripresa e resilienza del Ministero del turismo, ai sensi dell'articolo 19, commi 4 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni.

Al riguardo, il Magistrato istruttore ha formulato alcuni rilievi illustrati in narrativa, concernenti, in particolare, la non sussistenza dei puntuali presupposti normativi che legittimano il ricorso alla procedura di cui al citato articolo 19, comma 6, per l'assegnazione dell'incarico di cui si tratta, nonché una serie di criticità riscontrate nello svolgimento del procedimento di selezione conclusosi con la scelta del dottor Martino.

Di contro, l'Amministrazione sostiene di aver seguito la procedura di cui all'articolo 19, comma 6, in senso conforme alla normativa e di aver assicurato la massima trasparenza, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, seppure operando celermente per ragioni di economia temporale.

Tale affermazione non può essere condivisa.

Al fine di fornire una completa prospettazione della questione posta all'esame del Collegio, occorre una breve riflessione sull'attuale assetto della disciplina in tema di assegnazioni/conferimenti di incarichi di funzioni dirigenziali, soffermando l'attenzione su quelli riguardanti le persone estranee alle Amministrazioni pubbliche.

Come è noto, l'articolo 19 detta una disciplina intesa a garantire la trasparenza della procedura di selezione che, fin dall'avvio, prevede la pubblicità sul sito istituzionale di un apposito avviso relativo alle posizioni dirigenziali vacanti, al fine di acquisire la disponibilità eventuale dei dirigenti interni, di quelli non appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione interessata purché dipendenti dalle Amministrazioni dello Stato ovvero di organi costituzionali (comma 5-*bis*) e, infine, di persone di particolare e comprovata qualificazione professionale esterne alle Amministrazioni pubbliche, non rinvenibili nei ruoli dell' Amministrazione (comma 6).

Introducendo tale ultimo inciso il legislatore del 2009, con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, articolo 40, comma 1, lettera *e*), ha dato risalto, da un lato, alla verifica dell'eccellenza professionale del singolo soggetto estraneo alla pubblica amministrazione, ancorandola ad una scrupolosa analisi delle qualità professionali, dall'altro, trattandosi di nomina avente carattere di eccezione, alla verifica da parte dell'Amministrazione dell'assenza di analoghe professionalità al proprio interno.

Il carattere di eccezione cui si fa riferimento discende dalla circostanza che si tratta di nomina senza concorso, un meccanismo di selezione eccezionale, per l'appunto, di cui l'Amministrazione deve dare conto, con idonea e adeguata motivazione.

La procedura concorsuale resta, infatti, la modalità di reclutamento ordinaria e naturale anche per il personale dirigenziale e soltanto l'assenza nei ruoli dell'Amministrazione di profili di analoga elevata qualificazione professionale nell'ambito dello stesso personale, da valutarsi obiettivamente, giustificano il ricorso alla procedura di cui si tratta.

In questo senso l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile (cfr., fra tutte, Sezione centrale controllo legittimità Del. 36/2014/Prev; Del. 4/2022/Prev; Sezione Controllo Lazio Del. 82/2022), che ha interpretato il ricorso all'articolo 19, comma 6, come uno strumento a carattere complementare rispetto all' ordinario sistema di provvista delle professionalità dirigenziali.

Da un punto di vista teleologico, il carattere di eccezione rispetto al sistema ordinario è da ricercarsi nella duplice finalità di perseguire il contenimento della spesa pubblica e, nello stesso tempo, di tenere conto delle legittime aspettative dei dirigenti interni che aspirino a ricoprire gli incarichi resisi disponibili. Con questo scongiurando, in ipotesi di posizioni di prima fascia, ogni preclusione al riconoscimento della titolarità delle funzioni dirigenziali generali in favore di dirigenti interni inseriti nella seconda fascia dei ruoli (cfr. Sezione centrale controllo legittimità Del. 9/2016/Prev.). L'affidamento degli incarichi deve essere preceduto dalla predisposizione di criteri predeterminati, a garanzia di scelte a questi aderenti ed evitando eventuali scelte di natura fiduciaria.

Pertanto, fanno eccezione gli incarichi dirigenziali apicali, di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 19 (Segretario generale e Capi dipartimenti), che sottendono scelte di natura fiduciaria e possono essere conferiti, quindi, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sulla base di una semplice proposta del Ministro.

La disposizione individua tre diverse classi di soggetti cui possono essere conferiti gli incarichi in questione, a discrezione dell'Amministrazione, che, motivando, può effettuare la scelta attingendo dal bacino che reputa più congeniale al posto da ricoprire: due categorie che per le funzioni svolte o per posizione professionale hanno già il titolo per accedere alla dirigenza (dirigenti con un quinquennio di esperienza nel settore pubblico o privato nonché ricercatori, docenti universitari, magistrati e avvocati dello Stato) e una, un *tertium genus*, in possesso di "*particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica*", rimettendo a chi compie la scelta l'accertamento in concreto dell'idoneità a ricoprire ruoli apicali.

Gli incarichi conferiti ai sensi del menzionato comma 6, dell'articolo 19, sono computati entro limiti percentuali di recente oggetto di regime derogatorio, introdotto con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, in tema di PNRR.

Inoltre, in quanto posti al di fuori del sistema ordinario di reclutamento del personale dirigenziale, non sono rinnovabili, realizzandosi altrimenti provvedimenti illegittimi, con i quali le Amministrazioni potrebbero eludere l'obbligo di programmare la provvista "ordinaria" attraverso l'organizzazione di procedure concorsuali (sul punto e sui limiti del ricorso all'articolo 19, comma 6, di recente il Consiglio di Stato, Sez. VII, Sentenza 7 dicembre 2023, n 10627; in tema di illegittimità delle proroghe di incarchi conferiti ex articolo 19, comma 6, cfr. sentenza Corte costituzionale, 1° aprile 2022, n. 84).

Tanto premesso, il Collegio non può non osservare che il procedimento di selezione per l'incarico in questione si è concluso con modalità non trasparente, che rivela, peraltro, una disparità di trattamento fra i dirigenti inclusi dalla Commissione di valutazione nella lista dei candidati ritenuti idonei al termine della prima fase dell'*iter* procedimentale, che, al contrario, si era svolta sulla base di precisi criteri e con puntuali punteggi finali.

Una modalità, quella del colloquio, che ha inficiato inevitabilmente la scelta finale, atteso che non ha riguardato tutti i dirigenti, come emerge dal verbale del 15 maggio 2024.

Intanto, procedendo nell'ordine delle criticità rilevate, va premesso che l'interpello rivolto contestualmente alle tre categorie dei dirigenti interni, dei dirigenti di altre Amministrazioni e delle persone estranee alle pubbliche amministrazioni non è in discussione. Ciò che, piuttosto, preme puntualizzare è l'*iter* logico, che deve essere comune, sia nel caso il procedimento si articoli in due distinti momenti - il primo volto ad una primaria ricerca fra i dirigenti interni o, comunque, dei ruoli delle pubbliche Amministrazioni e il secondo, successivo ma eventuale, aperto alle professionalità esterne - sia, come nel caso in esame, unico per le categorie di candidati. Ciò nella prospettiva disegnata dal legislatore, che ha inteso il ricorso alla procedura dell'articolo 19, comma 6, complementare al sistema, come sopra ricordato.

È chiaro che, per gli incarichi dirigenziali ex articolo 19, comma 6, non sono previsti specifici obblighi di pubblicità, ma l'Amministrazione, in conformità ai principi di

trasparenza e imparzialità, può ricorrere ad una procedura comparativa preceduta da un avviso o interpello.

Nel caso all'esame, l'Amministrazione ha optato per un interpello aperto alle tre categorie sopra richiamate, ha ritenuto di nominare una Commissione di valutazione dei CV, ha chiesto lettere di presentazione e ha previsto un colloquio finale. Aveva l'obbligo, quindi, di portare a termine l'intera procedura in conformità ai citati principi, oltre che nel rispetto della norma testé citata.

Sostenere, soltanto a *iter* concluso, che l'assenza di manifestazioni di interesse da parte di dirigenti di prima fascia abbia giustificato il ricorso alla procedura ex articolo 19, comma 6, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della direttiva ministeriale, non consente di superare i dubbi rappresentati, atteso che eletta una via - si ribadisce, con apertura a tutti i dirigenti interni o di ruolo di altri organi nonché alle professionalità estranee - la stessa doveva essere portata a compimento secondo il percorso logico disegnato dalla normativa ampiamente richiamata. Tra l'altro, in alcun atto - bando o verbale - risulta riportato, quale requisito dirimente ai fini della scelta finale, l'appartenenza alla prima fascia del ruolo dei dirigenti del Dicastero del turismo.

Ciò, peraltro, è, di fatto, motivato dalla presenza nei ruoli del Ministero del turismo di pochi dirigenti generali, come affermato dal rappresentante dell'Amministrazione in occasione dell'adunanza pubblica.

Riguardo, poi, alla coerenza dell'opzione effettuata con la direttiva ministeriale, non si può dubitare, considerato che, nel rispetto della norma di legge, lo stesso articolo 4, comma 3, conferma che: "*Ai dirigenti di seconda fascia è, comunque, consentita la presentazione di una manifestazione di interesse per posti di funzione di livello generale*".

Pertanto, la valutazione finale doveva riguardare tutti e sei i candidati selezionati dalla Commissione, anche il sesto individuato a parte, cioè il dottor Felici (che aveva, peraltro, pari punteggio rispetto al dottor Martino), seppure già designato per altro incarico di

prima fascia nell'ambito del Ministero. A tale proposito, va rimarcato che proprio questa Sezione ha puntualizzato che, nel caso di dirigenti: "*non è dirimente la considerazione formulata dall'Amministrazione che, pur dando atto della presentazione di candidature interne nella procedura di interpello, conclude di non averne poi in concreto tenuto conto in quanto si trattava di dirigenti interni che avevano già accettato altri incarichi*" (Del. 36/2014/PREV citata).

Senz'altro si condivide quanto affermato dall'Amministrazione circa il carattere "*indubbiamente succinto*" del citato verbale. Tuttavia, dal testo si evince in modo chiaro che il colloquio è consistito, per alcune dirigenti (dottoresse Cianfriglia e Colaiacomo), in un saluto e in un apprezzamento per l'attività compiuta nello svolgimento di altri incarichi all'interno del Dicastero; per alcuni (dottori Castellett, Liberatore e lo stesso dottor Martino) nulla è riferito, se non la semplice asserzione che è avvenuto il colloquio con il Ministro; per un altro dirigente - il dottor Felici - l'invito da parte del Ministro a "*ricordare*" la recente designazione ad altro incarico di prima fascia. Non sono stati raccolti, allegati e/o verbalizzati atti di rinuncia da parte degli interessati, contrariamente a quanto asserito anche oralmente.

Ne consegue che non si tratta di atto connotato semplicemente da "sinteticità", ma di atto in cui emerge non compiuta regolarmente una fase del procedimento che, si sottolinea, l'Amministrazione aveva deciso di seguire con l'interpello pubblicato nell'aprile 2024, come, peraltro, espressamente dichiarato. Dunque, i chiarimenti forniti dall'Amministrazione appaiono contraddittorii sul punto, visto che da un lato si è affermato, anche nella memoria depositata da ultimo, di aver scelto la via per garantire "*la massima trasparenza*", ma da un altro è proprio la trasparenza a difettare nel verbale conclusivo del procedimento, oltre che essere pregiudicata l'imparzialità nei confronti degli altri candidati ritenuti idonei dalla Commissione.

Infatti, in assenza del colloquio con tre dirigenti, di atti di rinuncia degli stessi e di qualunque elemento comparativo nonché di criteri predeterminati specifici per valutare

l'esito dei colloqui, viene richiamata "*la managerialità dei singoli rispetto alla complessità delle azioni da porre in essere e alla gestione delle connesse risorse umane, strumentali e finanziarie*", e "*l'esperienza nei rapporti con la Commissione Europea*" al fine di spiegare la motivazione che, per tutte le ragioni anzidette, e non ultimo i punteggi attribuiti dalla Commissione, avrebbe dovuto essere molto più puntuale e, soprattutto, adeguata a dimostrare la logicità della scelta ricaduta su una professionalità esterna e ritenuta, evidentemente, connotata da un livello diverso e/o superiore a quello degli altri dirigenti ammessi al colloquio (cfr., anche, Corte di Cassazione - Sezione Lavoro, sentenza 8 marzo 2021, n. 6308, che richiama l'adeguata motivazione a fini di trasparenza e dettata dai principi di imparzialità e di buon andamento, e, ancora, in quanto "*finalizzata all'esigenza eminentemente pubblicistica di consentire la verifica del rispetto delle condizioni per l'attribuzione degli incarichi a soggetti esterni*").

Quanto appena rappresentato può ritenersi aggravato dalla dichiarazione della stessa Amministrazione riguardo all'importanza dell'esito del colloquio, vale a dire: "*solo l'esito del colloquio individua chi è definitivamente idoneo*".

Venendo all'ultimo argomento, non è in discussione la presenza del Ministro, che, in quanto posto al vertice del Dicastero, ha piena facoltà di presenziare e conoscere i candidati per incarichi dirigenziali al fine di acquisire ulteriori elementi per formulare la proposta finale.

Per il futuro, sarà cura dell'Amministrazione definire con chiarezza la fase del colloquio anche sotto questo profilo, al fine di dissipare ogni possibile dubbio relativo a questa fase del procedimento.

In ogni caso, nella memoria del 19 settembre, l'Amministrazione afferma che è il Segretario generale a formulare la proposta al Ministro ai sensi del menzionato articolo 7, comma 1, lettera *f*) e, essendo l'organo apicale della gestione del Ministero, ciò avviene al termine dei colloqui per i quali è organo competente, ancorché, nel caso di specie, sempre da quanto risulta dal verbale del 15 maggio, il Ministro ha svolto i colloqui con la

presenza del Segretario generale, quest'ultimo con funzioni di verbalizzante.

Ne consegue che l'affermazione che il Ministro non abbia esercitato una funzione propriamente amministrativa non si può condividere, avendo, di fatto, anche se sicuramente in comune avviso con il Segretario generale, svolto la funzione di selezione di un dirigente generale al di fuori degli incarichi di diretta collaborazione e dell'incarico di Segretario generale.

A questo proposito si reputa opportuno segnalare che la giurisprudenza, sia amministrativa (Consiglio di Stato – Sezione V, sentenza 25 febbraio 2016, n. 784) che ordinaria (Corte di Cassazione - Sezioni unite civili, sentenza 20 ottobre 2017, n. 24877), hanno ritenuto che, avendo l'articolo 63, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001 espressamente attribuito alla giurisdizione del giudice ordinario anche le controversie in tema di conferimento e revoca di incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, compresi quelli di livello generale, tali atti sono ormai da considerarsi come mere determinazioni negoziali (cfr., inoltre, Corte di cassazione - Sezione Lavoro, sentenza 24 settembre 2015, n. 18972) e non più atti di alta amministrazione, venendo in tal caso in considerazione come atti di gestione del rapporto di lavoro rispetto ai quali l'amministrazione stessa opera con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro (v. articolo 5 cit. decreto legislativo).

Pertanto, anche alla luce di tali argomenti, desta perplessità la presenza decisoria del Ministro.

Al riguardo, per il futuro, si sottolinea la necessità di regolamentare puntualmente la fase del colloquio, non ultimo in considerazione della dichiarazione del Ministro di cui all'articolo 5, comma 5, lettera *f*) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Da quanto sin qui esposto, emerge che il *modus operandi* mal si è conciliato con le esigenze di trasparenza e di imparzialità che devono ispirare l'agire amministrativo, nel rispetto dell'articolo 97 della Costituzione.

Per tutte le ragioni sopra esposte, il Collegio ritiene di non procedere con l'apposizione del visto e la conseguente registrazione del provvedimento in esame.

Assorbita ogni altra questione.

P. Q. M.

La Sezione ricusa il visto e la conseguente registrazione.

Il Presidente

Ermanno Granelli

(firmato digitalmente)

Il Relatore

Laura Cafasso

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 18 ottobre 2024

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri

(firmato digitalmente)