Deliberazione n. SCCLEG/5/2025/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 della Sezione Ermanno Granelli;

formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano, Carmela Mirabella (relatrice), Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Francesco Targia, Rosalba Di Giulio, Luca Fazio, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Filippo Izzo, Donato Centrone, Gioacchino Alessandro, Michela Muti, Renato Catalano, Ottavio Caleo, Federica Pasero;

nell'adunanza del 4 aprile 2025

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 modificazioni;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340 ed 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 n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in data 5 febbraio 2025, di conferimento alla dott.ssa XXX, dirigente di seconda fascia del ruolo dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'incarico di funzione dirigenziale di livello generale di direttore della Direzione IV – Rapporti finanziari internazionali – Dipartimento del tesoro - di cui all'articolo 4, comma 3, lettera d) del d.p.c.m. 26 giugno 2019, n. 103 e successive modificazioni e integrazioni, trasmesso dal Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico con nota n. 0011403-P in data 12 febbraio 2025, acquisita al protocollo della Corte dei conti con il n. 7648 in data 14 febbraio 2025;

VISTO il rilievo istruttorio formulato dall'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze, ritualmente inviato alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Ufficio di Gabinetto, con nota n. 9989 in data 28 febbraio 2025;

VISTE le controdeduzioni fornite dal Direttore generale del Dipartimento del tesoro e trasmesse dal Capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze con nota n. 11975, in data 17 marzo 2025, acquisita al protocollo della Corte dei conti in data 18 marzo 2025 con il n. 13764;

VISTA la relazione in data 27 marzo 2025 con la quale il Magistrato istruttore, Cons. Rossella Bocci, esaminati gli atti e le conseguenti motivazioni addotte, ha proposto al Consigliere delegato, Cons. Carmela Mirabella, il deferimento della questione alla sede collegiale;

VISTA la nota in data 27 marzo 2025 con la quale il Consigliere delegato, su conforme proposta del Magistrato istruttore, ha chiesto al Presidente della Sezione di deferire il provvedimento sopraindicato all'esame collegiale della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione in data 27 marzo 2025, con la quale la medesima Sezione è stata convocata in adunanza, per la data odierna, per l'esame del provvedimento sopraindicato;

VISTA la nota della Segreteria, prot. n. 16557 in data 27 marzo 2025, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata alle Amministrazioni interessate;

UDITI la relatrice, Cons. Carmela Mirabella e, tra i rappresentanti dell'Amministrazione, il Capo di Gabinetto, avv. Stefano Varone, il Direttore generale del Dipartimento del tesoro, dott. Riccardo Barbieri Hermitte, e la dirigente dell'Ufficio IV dell'Ufficio centrale del bilancio presso il MEF, dott.ssa Stefania Caiazzo;

con l'assistenza della dott.ssa Virginia Battistelli, in qualità di segretario verbalizzante.

Ritenuto in

FATTO

In data 12 febbraio 2025 è pervenuto all'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'esame di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 febbraio 2025 con il quale è stato conferito alla dott.ssa XXX, dirigente di seconda fascia del ruolo dirigenziale del MEF, l'incarico di funzione dirigenziale di livello generale di direttore della Direzione IV – Rapporti finanziari internazionali – Dipartimento del tesoro - di cui all'articolo 4, comma 3, lettera d) del d.p.c.m. 26 giugno 2019, n. 103, e successive modificazioni e integrazioni.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, in correlazione agli obiettivi assegnati, l'incarico è conferito a decorrere dal 18 ottobre 2024 per la durata di tre anni.

La dott.ssa XXX ha già ricoperto il medesimo incarico dirigenziale di livello generale di direttore della Direzione IV – Rapporti finanziari internazionali – dal 18 ottobre 2021 al 17 ottobre 2024, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. 165 del 2001.

L'Amministrazione avviava la procedura comparativa per la copertura del posto di funzione dirigenziale generale in parola con la pubblicazione del bando in data 3 ottobre 2024, con scadenza dei termini per la presentazione delle istanze in data 17 ottobre 2024. Sulla scorta dei criteri di cui all'art. 2 del DM 5 agosto 2009 l'interpello richiedeva:

- attitudini e capacità professionali per le specifiche materie da trattare nello svolgimento dell'incarico, anche in relazione ai risultati conseguiti, tenendo conto anche della valutazione dell'ultimo triennio, ove prevista;
- spiccate capacità relazionali e negoziali con interlocutori istituzionali, nazionali ed esteri;
- lingua inglese fluente.

Veniva valutato, inoltre, il possesso, da parte del candidato, delle specifiche competenze di seguito indicate:

- conoscenza del sistema monetario e finanziario internazionale, dei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche internazionali e del funzionamento delle istituzioni finanziarie internazionali e delle banche multilaterali di sviluppo;

- esperienze professionali in campo internazionale nel settore economico-finanziario, con particolare riferimento alla formulazione di proposte di *policy* e di conduzione e coordinamento di processi negoziali complessi.

Per la candidatura del posto venivano presentate quattro istanze da parte di due dirigenti di seconda fascia di ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze (tra cui la dott.ssa XXX) e di due dirigenti esterni all'Amministrazione.

Il Direttore generale del Dipartimento del tesoro proponeva la dott.ssa XXX per il conferimento dell'incarico a seguito di una procedura di valutazione comparativa dei profili dei candidati, da cui emergeva che la stessa possedeva in maniera prevalente, rispetto agli altri dirigenti, le conoscenze e le competenze necessarie per la funzione dirigenziale da assegnare.

Il Ministro, preso atto della mancanza di candidature di dirigenti di prima fascia di ruolo e di dirigenti generali del Ministero dell'economia e delle finanze privi di incarico o prossimi al rientro da posizioni di aspettativa, comando e fuori ruolo, a seguito della procedura di valutazione svolta dal Direttore generale del Dipartimento del tesoro e del conseguente parere espresso a norma dell'art. 5, comma 5, lettera f) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, proponeva al Ministro per la pubblica amministrazione di attribuire l'incarico alla dott.ssa XXX, con nota del 9 gennaio 2025, n. 624.

Il Dipartimento della funzione pubblica, con nota prot. n. 6528 del 28 gennaio 2025, nel palesare il rischio di un rigetto in sede di controllo di legittimità da parte di questa Corte dei conti, rammentando che la stessa si era più volte espressa sulla necessità del rispetto del principio di irretroattività degli atti amministrativi, richiedeva al Ministero dell'economia e delle finanze di fornire *"elementi utili a specificare le motivazioni circa il lungo lasso di tempo intercorso tra la conclusione della*

procedura di interpello, il 17 ottobre 2024, e la trasmissione della proposta di incarico avvenuta in data 9 gennaio 2025".

L'Amministrazione, con nota del 31 gennaio 2025, prot. n. 4358, forniva i chiarimenti richiesti, rappresentando che per l'individuazione della candidatura idonea a ricoprire l'incarico aveva assunto specifico rilievo la valutazione relativa alla capacità di valorizzare e sviluppare politiche e progettualità inerenti all'implementazione del cosiddetto "Piano Africa", coerentemente agli obiettivi individuati, come prioritari, nell'agenda politica del Governo e nella strategia d'azione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Capo di Gabinetto, nella stessa nota di chiarimenti, specificava che *"I tempi tecnici delle valutazioni compiute nel corso dell'istruttoria relativa alla proposta di conferimento dell'incarico di cui trattasi, condizionate dalla concomitanza con la sessione bilancio, hanno peraltro risentito della complessità, specificità, innovatività e rilevanza prospettica, anche sotto il profilo delle implicazioni di carattere economico finanziario, connesse all'implementazione del "Piano Africa", cui si è optato, in ultimo, di far fronte attraverso la parziale riconfigurazione e il potenziamento dell'assetto organizzativo e della dotazione organica del Dipartimento del tesoro, tramite l'istituzione, in seno ad esso, di una nuova posizione dirigenziale di livello generale, formalizzata nella disposizione di cui all'articolo 2, comma 6, del decreto legge 27 dicembre 2024, n. 201"*.

In data 5 febbraio 2025 veniva adottato il d.p.c.m. di conferimento dell'incarico sottoposto a controllo e, successivamente, in data 11 febbraio 2025, veniva sottoscritto dalla dott.ssa XXX il contratto individuale di lavoro, trasmesso dall'Ufficio di Gabinetto del Ministro al Dipartimento della funzione pubblica, con nota del 12 febbraio 2025, prot. n. 6370.

Acquisito il decreto agli atti, l'Ufficio di controllo, in fase istruttoria, con foglio di rilievo n. 9989 del 28 febbraio 2025, chiedeva chiarimenti in ordine alla possibilità di conferire l'incarico con decorrenza 18 ottobre 2024, retroattivamente, quindi, rispetto al momento di effettiva formalizzazione dell'incarico medesimo. Rappresentava, inoltre, che non sembravano costituire ragioni giustificative di tale decorrenza né i tempi tecnici delle valutazioni compiute nel corso dell'istruttoria relativa alla proposta di conferimento, né l'istituzione di una nuova posizione dirigenziale di livello generale nell'ambito del Dipartimento del tesoro.

Il Capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze, in riscontro al rilievo, trasmetteva, con nota del 17 marzo 2025, prot. n. 11975, un appunto del 13 marzo 2025, prot. n. 11814, con il quale il Direttore generale del Dipartimento del tesoro precisava come l'incarico in esame costituisse un rinnovo dell'incarico già conferito a far data dal 18 ottobre 2021 e fosse stato espletato dalla dott.ssa XXX senza soluzione di continuità, alle medesime condizioni e negli stessi termini di cui al precedente d.p.c.m. Rappresentava, altresì, che dalla data di scadenza dell'incarico conferito con il d.p.c.m. del 2021 e la formalizzazione del provvedimento di nuovo conferimento, la dott.ssa XXX aveva svolto, di fatto, le funzioni inerenti al predetto incarico in ragione delle peculiarità, connesse al contesto internazionale di espletamento, delle attività ad esso correlate, partecipando attivamente all'elaborazione dei contributi istituzionali, di competenza del Dipartimento del tesoro, inerenti la preparazione e lo svolgimento dei Vertici G7 e G20. Nello scorcio finale del 2024 le attività coordinate dalla Direzione IV del Dipartimento del tesoro avevano assunto particolare rilevanza e intensità dato che l'Italia si avviava a concludere l'anno di presidenza del G7, portando a compimento importanti iniziative. All'inizio del 2025 si era poi posta la questione del repentino cambiamento

di assetto degli Stati Uniti d'America in tutti i consessi internazionali e in seno alle banche multilaterali di sviluppo, con conseguente notevole sovraccarico di lavoro in termini di incontri internazionali e di elaborazione delle posizioni italiana ed europea.

In conclusione, permanendo all'esito degli approfondimenti istruttori e dell'interlocuzione con l'Amministrazione dubbi in ordine alla legittimità del conferimento di un incarico dirigenziale con effetti retroattivi rispetto alla data della sottoscrizione del relativo decreto, l'Ufficio di controllo ha chiesto al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla sede collegiale.

In sede di adunanza, il Capo di Gabinetto del Ministro ha sostenuto la legittimità del conferimento dell'incarico in esame, pur nella consapevolezza della tardività del provvedimento, determinata anche dall'aggravio procedimentale, ulteriormente acuito dalla possibile soppressione della Direzione in questione (interessata dalla modifica organizzativa proposta dal Dipartimento del tesoro e poi superata dall'intervento legislativo).

Ha, inoltre, rilevato che l'incarico *de quo* non ha determinato una retrodatazione degli effetti del provvedimento in senso proprio, costituendo piuttosto una presa d'atto della continuità dell'attività amministrativa da parte della dirigente che già svolgeva quelle funzioni in virtù di un precedente incarico formalizzato. Ad ulteriore supporto, ha motivato in termini di tutela del soggetto in questione - avente professionalità già riconosciuta come elevata– che potrebbe subire un danno laddove gli effetti della nomina non retroagissero.

In conclusione, il Capo di Gabinetto ha chiesto che il provvedimento sia registrato, in via eccezionale, con la decorrenza dallo stesso prevista, 18 ottobre 2024, giorno successivo alla data di scadenza del precedente incarico o, in via subordinata,

che sia registrato con decorrenza 8 gennaio 2025, data in cui il Ministero dell'economia e delle finanze ha avanzato la proposta di nomina al Dipartimento della funzione pubblica. In ogni caso, per il futuro, ha assicurato di avere già provveduto a sensibilizzare i capi dei dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze con una circolare finalizzata ad attivare le procedure di conferimento degli incarichi con congruo anticipo, al fine di scongiurare il verificarsi di ritardi.

Il Direttore generale del Dipartimento del tesoro ha ribadito la correttezza della procedura di valutazione dei *curricula* e la rinomata professionalità della dirigente, ponendo l'attenzione sulla salvaguardia professionale della dott.ssa XXX, che al momento starebbe subendo dei pregiudizi anche dal punto di vista reputazionale a causa dell'attuale situazione di limbo. Con riferimento all'attività svolta dal momento della scadenza del precedente incarico, ha confermato la possibilità che la dirigente abbia firmato dei provvedimenti per i quali disponeva della delega del Ministro.

La dirigente dell'Ufficio centrale di bilancio ha assicurato di non aver ravvisato criticità dal punto di vista contabile, precisando che, comunque, per l'apposizione del visto l'Ufficio attende le determinazioni della Corte.

In ordine al trattamento economico, il Capo di Gabinetto ha rappresentato che la dirigente ha percepito il trattamento economico di prima fascia, in continuità con il precedente conferimento relativo allo stesso incarico.

DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato a pronunciarsi in ordine alla legittimità del d.p.c.m. del 5 febbraio 2025 con il quale è stato conferito alla dott.ssa XXX, dirigente di seconda fascia del ruolo dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, l'incarico di

funzione dirigenziale di livello generale di direttore della Direzione IV – Rapporti finanziari internazionali – Dipartimento del tesoro.

2. Secondo quello che è ormai un principio generale, sancito dalla normativa primaria (art. 19, comma 1 e 1-*bis* del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165) e dalla regolamentazione interna (decreto ministeriale del 5 agosto 2009, art. 1, comma 6), l'Amministrazione deve rendere conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito internet istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta, per poter acquisire, di seguito, le disponibilità dei dirigenti interessati e valutarle.

Lo stesso decreto, così come novellato dal successivo DM del 21 aprile 2016, dispone, inoltre, che l'Amministrazione renda conoscibile e assicuri l'aggiornamento dei posti dirigenziali vacanti mediante pubblicazione da effettuarsi, ove possibile, almeno 60 giorni prima della scadenza degli stessi, sul sito internet e sulla intranet del Ministero. Il termine di pubblicazione può essere ridotto, sempre a non meno di 10 giorni, solo nei casi in cui l'incarico non giunga a naturale scadenza.

Nel caso in esame, il bando veniva pubblicato il 3 ottobre 2024, a soli 14 giorni dalla conclusione del precedente incarico, giunto a naturale scadenza. Per quanto il decreto sopra richiamato sembra consentire, con l'inciso "ove possibile", una deroga al termine dei 60 giorni, tuttavia, un termine così ristretto, essendo espressamente previsto solo in un caso specifico, non dovrebbe essere esteso a qualsiasi conferimento. Tale deroga, in ogni caso, non appare conforme al principio generale fissato dalla stessa Amministrazione nel DM del 5 agosto 2009, secondo il quale le procedure di conferimento devono essere dirette a consentire il tempestivo rinnovo degli incarichi dei dirigenti, al fine di assicurare la certezza delle situazioni giuridiche e garantire la continuità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi

costituzionali di buon andamento ed imparzialità, nonché della normativa primaria che regola la materia.

Al tardivo avvio della procedura, inoltre, si è di fatto aggiunta anche un'estensione prolungata della procedura, che si è conclusa con la sottoscrizione del decreto oggetto di controllo il 5 febbraio 2025, dopo poco più di quattro mesi.

In ogni caso, la complessità della procedura, della quale bisogna prendere atto anche ai fini di una semplificazione che assicuri maggiore tempestività alla relativa definizione, e le circostanze di fatto che, secondo la rappresentazione dell'Amministrazione, hanno contribuito a ritardare la data del conferimento in esame, non costituiscono elementi che, a giudizio della Sezione, possono giustificare la retrodatazione del provvedimento.

Anche gli atti amministrativi, infatti, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, sono soggetti al principio di irretroattività, a sua volta espressione del principio di legalità e dell'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, che trovano la propria matrice nell'art. 25 della Costituzione e nell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Secondo il consolidato orientamento di questa Sezione "*la retroattività del provvedimento d'incarico rispetto all'emanazione del decreto di conferimento, indipendentemente dai motivi che l'hanno determinata, non appare coerente con la natura dello stesso provvedimento, necessariamente proiettato per l'avvenire*" (cfr. Sezione centrale del controllo di legittimità, deliberazioni nn. SCCLEG/1/2016/PREV, SCCLEG/3/2023/PREV e SCCLEG/4/2023/PREV).

Invero, l'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dispone che il provvedimento di conferimento individui l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, così chiaramente esprimendo un'anteriorità logica e cronologica del conferimento rispetto

all'attività da svolgere e al raggiungimento delle finalità in relazione alle quali il potere è conferito. La retroattività, quindi, può ammettersi soltanto in casi eccezionali, necessitati dalla natura stessa dell'atto, come avviene, ad esempio, per i provvedimenti di annullamento o gli atti di convalida, o nelle ipotesi espressamente previsti dalla legge, tra le quali non rientra l'atto in esame, la cui tardività è dalla stessa Amministrazione attribuita esclusivamente a difficoltà organizzative. L'eventuale registrazione dell'atto, peraltro, si sostanzierebbe in una sorta di sanatoria dello svolgimento, in via di fatto, dell'attività dirigenziale, istituto eccezionale, non utilizzabile in mancanza di una previsione specifica (cfr. deliberazione n. SCCLG/1/2016/PREV).

Il ritardo nell'invio dell'atto, inoltre, arreca un *vulnus* all'effettività della funzione di controllo di questa Corte dei conti. Il visto di legittimità costituisce, infatti, una condizione di efficacia dell'atto che, fino al momento della sua registrazione, non è produttivo di effetti giuridici e non deve, pertanto, essere portato ad esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, pena la violazione dell'art. 3 della legge n. 20/1994 (in tale direzione cfr. deliberazioni nn. SCCLEG/5/2021/PREV e SCCLEG/56/2017/PREV).

La continuità amministrativa assicurata, in via di fatto, con la prosecuzione dell'attività di cui al precedente conferimento fino alla data del nuovo conferimento, contrasta, inoltre, con l'effettività della procedura valutativa e comparativa dei partecipanti alla procedura, che nessuna garanzia avrebbe potuto fornire in ordine alla definizione della stessa a favore della dott.ssa XXX.

La possibilità, chiesta dal Capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze nel corso d'adunanza, di ammettere al visto il provvedimento con efficacia a partire dalla data della proposta del conferimento alla Funzione pubblica, non è stata

ritenuta dal Collegio accoglibile in quanto tale efficacia opererebbe retroattivamente e, comunque, presupporrebbe una modifica di un atto alla predisposizione del quale hanno partecipato soggetti diversi, dei quali non è possibile presumere una volontà diversa da quella espressa in ordine alla data di decorrenza del conferimento. Per detti motivi il caso di specie non appare integralmente sussumibile nella fattispecie scrutinata da questa Sezione di legittimità con le sopra citate deliberazioni nn. 3 e 4 del 2023.

Peraltro, la modifica inciderebbe su un elemento, la decorrenza del conferimento, dal quale discendono importanti conseguenze quali la misura della retribuzione e l'anzianità di servizio.

P.Q.M.

delibera la ricusazione del visto al provvedimento.

IL PRESIDENTE
Ermanno Granelli
(F.to digitalmente)

LA RELATRICE
Carmela Mirabella
(F.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 30 aprile 2025

IL DIRIGENTE
Francesca Pluchinotta Palmeri
(F.to digitalmente)