

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

formata dai Magistrati: Presidente Raffaele DAINELLI;

componenti: Valeria CHIAROTTI, Sonia MARTELLI, Roberto MILANESCHI,

Antonio ATTANASIO, Cinzia BARISANO, Luigi CASO, Francesco TARGIA

(relatore), Rosalba DI GIULIO, Donatella SCANDURRA, Giuseppe Maria

MEZZAPESA, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA, Rossella BOCCI, Nicola

BONTEMPO e Sergio GASPARRINI.

nell'adunanza del 24 Ottobre 2019

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D.
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 decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139;

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della

Corte dei conti”, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000, modificato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

VISTI i decreti del Ministro dell’interno in data 31 luglio, 5 agosto, 27 agosto e 29 agosto 2019, con i quali sono stati conferiti o prorogati per un anno incarichi speciali, ai sensi dell’art. 12, comma 2, del d.lgs. n.139/2000, ai viceprefetti F.S., E.M., E.S.G. e F.M.;

VISTI i rilievi istruttori in data 17 e 24 settembre 2019, formulati dal competente Ufficio di controllo;

VISTA la risposta dell’Amministrazione alle osservazioni dell’Ufficio, pervenuta in data 2 ottobre 2019;

VISTA la relazione in data 17 ottobre 2019, con la quale, ritenendo non superate le censure mosse in precedenza, il Magistrato istruttore, Cons. Rossella BOCCI, ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione alla sede collegiale;

VISTA la nota in data 17 ottobre 2019, con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell’interno ha deferito alla Sezione i predetti atti;

VISTA l’ordinanza in data 18 ottobre 2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l’adunanza odierna;

VISTA la nota in data 18 ottobre 2019, con la quale la Segreteria ha comunicato la predetta convocazione al Ministero dell’interno - Gabinetto e Dipartimento per le politiche del personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione centrale per le risorse umane

e al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno;

VISTA la memoria trasmessa dal Ministero dell'interno in data 23 ottobre 2019;

UDITI il relatore, Cons. Francesco TARGIA, e, in rappresentanza del Ministero dell'interno – il Prefetto dott.ssa Anna Maria MANZONE, Vice-Capo Dipartimento - Direttore centrale per le risorse umane, il viceprefetto dott.ssa Anna LATO, Direttore Ufficio I, e, per l'Ufficio Centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno, la dott.ssa Tiziana FORMICHETTI, Dirigente Ufficio I e la dott.ssa Ermelinda COSENTINO, Dirigente Ufficio II;

con l'assistenza della dott.ssa Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

1. In data 13 agosto 2019 è pervenuto, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, il decreto del Ministro dell'interno in data 31 luglio 2019, con il quale è stato prorogato per un anno al viceprefetto F.S. l'incarico speciale precedentemente attribuito, ex art. 12, comma 2, del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, avente ad oggetto il compito *"di proseguire, in ragione dell'assetto normativo previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 e successive modifiche e integrazioni, l'attività di studio concernente l'analisi degli aspetti connessi all'ordinamento degli enti locali"*.

Il successivo 6 settembre 2019 sono, poi, pervenuti all'Ufficio di controllo

i decreti ministeriali in data 5, 27 e 29 agosto 2019, con i quali sono stati conferiti, sempre in applicazione del menzionato art. 12, comma 2, del d.lgs. n.139/2000, ulteriori incarichi speciali ai viceprefetti E.M., E.S.G. e F.M., aventi ad oggetto, rispettivamente, *“l’analisi e lo studio dell’evoluzione del fenomeno della tratta degli esseri umani emergente, sotto i vari profili di sfruttamento che la integrano, dall’attività dei Collegi territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, con particolare riguardo al territorio della regione Sicilia”*; *“il compito di gestire le complesse attività inerenti il Piano degli interventi di sgombero approvato dal prefetto di Roma il 18 luglio 2019, con un approccio articolato sia sulla visione sistemica del programma e delle eventuali vertenze contenziose, sia con riferimento alla trattazione dei singoli interventi e delle propedeutiche interlocuzioni con i vari attori istituzionali coinvolti”* e lo svolgimento di *“tutte le attività necessarie a supportare l’Ufficio nella gestione delle problematiche relative alla forte presenza nel territorio di straniere di varie etnie e nella stipula di protocolli d’intesa con Comuni, Unioni di Comuni, forze dell’Ordine, camera di Commercio, Enti periferici dello Stato, preordinati a disciplinare alcuni aspetti della convivenza civile”*.

2. Con fogli di osservazioni in data 17 e 24 settembre 2019, l’Ufficio di controllo ha chiesto chiarimenti in ordine alla possibilità di conferire, sulla base del richiamato art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 139/2000, con decreto del Ministro dell’interno, incarichi dirigenziali aventi ad oggetto esclusivo l’assolvimento, nell’ambito di Dipartimenti del Ministero o di singole Prefetture, di incarichi speciali. Ad un tempo, ha segnalato che le fattispecie

in esame sembrano trovare una loro disciplina nel successivo comma 2-*bis* che prevede la possibilità di attribuire, nel limite di aliquote prefissate relativamente a ciascuna qualifica, specifici incarichi connessi a particolari esigenze di servizio o a situazioni di emergenza, con decreto del Ministro dell'interno, previo collocamento in disponibilità.

3. Con nota del 30 settembre 2019, il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, con riferimento alle osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo, ha rappresentato, preliminarmente, che il comma 2, dell'art. 12, facente parte dell'impianto originario del d.lgs. n.139/2000, ha consentito *"lo svolgimento da parte dei dirigenti della carriera prefettizia di specifici compiti che richiedono un impegno in via esclusiva e limitato nel tempo"*, in relazione alle molteplici e complesse funzioni svolte dal Ministero, peraltro, in continua evoluzione. Mentre il comma 2-*bis* costituirebbe *"un ulteriore strumento, peraltro facoltativo ed esteso anche ai prefetti, che il legislatore ha voluto mettere a disposizione di questa Amministrazione per l'espletamento di incarichi di gestione commissariale straordinaria, nonché di specifici incarichi connessi a particolari esigenze di servizio e o a situazioni di emergenza"*.

Ha precisato, inoltre, che nelle ipotesi in cui le attività, per lo svolgimento delle quali gli incarichi vengono conferiti soddisfano esigenze esclusive dell'Amministrazione, avvertite a livello sia centrale che periferico, i relativi decreti di conferimento non possono che essere necessariamente adottati dal solo Ministro dell'Interno competente in materia.

In ultimo, il medesimo ha osservato che la tesi interpretativa prospettata

troverebbe conferma in quanto riportato nella relazione illustrativa al disegno di legge A.S. n. 2479 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza" (*"... Gli incarichi speciali cui fa riferimento la disposizione coincidono presumibilmente con gli incarichi speciali previsti dall'art. 12 comma 2"*), oltre che nel disposto dell'art. 5 dei DD.M.M. 4 agosto 2005 e successive modificazioni e integrazioni, con i quali sono stati individuati i posti di funzione dirigenziale da attribuire ai funzionari della carriera prefettizia nell'ambito degli uffici centrali e periferici del Ministero dell'interno, in cui è espressamente previsto che *"ai sensi dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n.139/2000, possono essere assegnati alle Prefetture e agli Uffici di livello dirigenziale del Ministero dell'interno, ulteriori funzionari con qualifica di viceprefetto e viceprefetto aggiunto per l'assolvimento di incarichi speciali"*.

4. Le considerazioni esposte dall'Amministrazione non sono state ritenute dall'Ufficio di controllo idonee a superare le perplessità sopra rappresentate.

L'Ufficio ha pertanto proposto, con nota in data 17 ottobre 2019, il deferimento degli atti in questione alla sede collegiale.

5. In data 23 ottobre 2019 il Ministero ha presentato una memoria con la quale ha rassegnato le proprie conclusioni. In particolare, ha ribadito la rilevanza della previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 12, necessaria a far fronte alle molteplici e complesse funzioni svolte dal Ministero attraverso l'affidamento di specifici compiti non riconducibili agli ordinari posti di funzione e la diversità di quella contenuta al comma 2-*bis*, introdotta successivamente, allo scopo di mettere a disposizione dell'Amministrazione

un ulteriore e specifico strumento, autonomamente disciplinato, utilizzato quasi esclusivamente per assicurare lo svolgimento delle numerose gestioni commissariali straordinarie.

Ha fatto presente, inoltre, che la possibilità dell'affidamento di speciali incarichi con decreto del Ministro dell'interno, al fine di far fronte ad esigenze proprie dell'Amministrazione, condivisa finora dalla Corte dei conti, ha consentito, anche prima dell'introduzione del comma 2-*bis*, l'ottimale conseguimento degli interessi pubblici connessi a particolari eventi (semestre di Presidenza italiano dell'Unione europea; Olimpiadi invernali di Torino 2006; accasermamento dell'Arma dei carabinieri; emergenza nomadi nella regione Lazio; segreteria del Comitato per l'Islam italiano).

Ha rappresentato, altresì, l'insufficienza del contingente previsto dal comma 2-*bis* (1 per cento dell'organico dei prefetti e il 3 per cento di quello dei viceprefetti e viceprefetti aggiunti) a far fronte alle notevoli esigenze (gestioni commissariali, presidenza delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, supporto al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, supporto all'Autorità di gestione del PAC, attività nell'ambito del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, accoglienza dei minori stranieri non accompagnati). In ultimo, ha precisato che, in sede di riorganizzazione, molte delle attività oggetto oggi di incarichi speciali confluiranno in posti di funzione.

6. Nel corso dell'adunanza i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ribadito sostanzialmente le argomentazioni formulate in sede di risposta a

rilievo e di memoria scritta.

DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla conformità a legge dei provvedimenti di incarichi dirigenziali citati in premessa. In particolare, occorre verificare la legittimità dell'avvenuto conferimento, sulla base dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 139 del 2000, con decreto del Ministro dell'interno, di incarichi dirigenziali aventi ad oggetto esclusivo l'assolvimento di incarichi speciali, nell'ambito dei Dipartimenti del Ministero o delle singole Prefetture.

2. A tal fine, appare necessario ricostruire la disciplina normativa in materia di conferimento di incarichi dirigenziali al personale della carriera prefettizia.

La norma di riferimento è l'art. 12 del d.lgs. n.139/2000, recante *disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia*, il quale, al comma 2, prevede espressamente che i viceprefetti ed i viceprefetti aggiunti sono destinati esclusivamente alla copertura dei posti di funzione individuati con decreto del Ministro dell'interno, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del medesimo decreto legislativo.

Aggiunge, poi, che *"ferma restando la possibilità del conferimento di incarichi commissariali"*, il personale dirigenziale non generale della carriera prefettizia può essere destinato anche *"all'espletamento di incarichi speciali conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente in relazione alla natura dell'incarico, d'intesa con il Ministro dell'interno"*.

Tale ultima previsione ha natura chiaramente derogatoria rispetto alla regola generale e riveste, quindi, carattere eccezionale.

Le sopraesposte modalità di conferimento dei predetti incarichi portano a ritenere che l'esigenza, per la quale la deroga è prevista, deve interessare il Governo nella sua interezza o un altro ramo dell'Amministrazione statale, circostanza questa sola idonea a giustificare, sotto un profilo formale e in termini di assunzione di responsabilità, l'adozione del conferimento con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, d'intesa con il Ministro dell'interno.

Del resto, contrariamente a quanto affermato dapprima in sede di risposta al rilievo e poi con la memoria presentata in prossimità dell'adunanza, eventuali esigenze temporanee dell'Amministrazione collegate a particolari eventi potevano, già nell'impianto originario della norma, trovare adeguata risoluzione attraverso l'utilizzo di altri strumenti legislativamente previsti.

Il riferimento è, in primo luogo, alla possibilità di affidare ai viceprefetti e viceprefetti aggiunti ulteriori compiti rispetto a quelli oggetto dell'Ufficio al quale gli stessi sono preposti.

Va, poi, menzionata la possibilità, prevista all'art. 3 del medesimo decreto legislativo, di destinare un contingente massimo di venti unità di funzionari appartenenti alle qualifiche di prefetto e viceprefetto (selezionati tra coloro che si avvalevano dell'allora prevista possibilità di permanere in servizio oltre il sessantacinquesimo anno), anche a compiti di studio, consulenza e ricerca.

Meritano, inoltre, di essere ricordati l'art. 24, in materia di collocamento a disposizione di prefetti e viceprefetti, anche destinatari di incarichi speciali,

e la previsione contenuta nella tabella B allegata al richiamato decreto legislativo di riforma della carriera prefettizia, in base alla quale il personale con qualifica di prefetto può essere, tra l'altro, titolare di "*incarico speciale*".

Cosa diversa è, invece, l'attribuzione di incarichi speciali con carattere esclusivo per far fronte ad esigenze interne dell'Amministrazione, come avvenuto nei casi in esame, senza collocare il personale in parola in posizione di disponibilità.

3. Nel delineato contesto normativo si inquadra l'innesto, all'interno del richiamato art. 12, del d.lgs. n.139/2000, del comma *2-bis*, operato dal decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 recante misure urgenti in materia di sicurezza.

In particolare, con la novella in esame è stato previsto, in analogia a quanto già stabilito per il personale dirigenziale della Polizia di Stato (art. 64 del d. lgs. n.334/2000) e dei Vigili del fuoco (art. 206 del d. lgs. n. 217/2015), la possibilità di collocare il personale con qualifica di prefetto, viceprefetto e viceprefetto aggiunto, nei limiti di contingenti predeterminati (1 per cento dei prefetti e 3 per cento dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti), in disponibilità per l'espletamento di incarichi di gestione commissariale straordinaria, nonché di specifici incarichi connessi a particolari esigenze di servizio o a situazioni di emergenza.

Con detta disposizione, dunque, è stato previsto, necessariamente in maniera innovativa rispetto al passato, la possibilità, in ipotesi di affidamento di incarichi commissariali o di incarichi speciali, di collocare, con decreto del Ministro dell'interno, il personale dirigenziale della carriera prefettizia in

disponibilità, in modo tale che lo stesso possa dedicarsi a tempo pieno della cura degli incarichi affidati, restando sollevato dal carico di lavoro collegato al posto di funzione al quale di norma, salvo casi eccezionali, è assegnato.

4. La diversa interpretazione (estensiva) dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n.139/2000, seguita per anni dall'Amministrazione (in un primo tempo in ipotesi limitate e per esigenze particolarmente rilevanti) volta a far coincidere l'ambito di applicazione del comma 2-*bis* con quello del comma 2, oltre che non coerente con il dettato letterale della disposizione, si pone, a giudizio del Collegio, in contrasto anche con lo spirito della stessa. In tal modo, infatti, verrebbe di fatto consentito all'Amministrazione di assegnare incarichi speciali a tempo pieno per far fronte ad esigenze di singoli Dipartimenti del Ministero o di Prefetture, applicando indifferentemente il comma 2 dell'art. 12 (senza limiti) o il successivo comma 2-*bis* (per contingenti), con l'ulteriore conseguenza che una percentuale sempre più significativa di personale dirigenziale della carriera prefettizia, rivestente la qualifica di viceprefetto, non è stata adibita, come invece sarebbe dovuto avvenire, ad un posto di funzione, ma di fatto collocata in posizione analoga ai colleghi in disponibilità, senza peraltro ricercare e adottare misure alternative nell'ambito di una efficiente organizzazione del personale, in violazione del principio del buon andamento della P.A.

5. Alla luce delle considerazioni che precedono non possono ritenersi conformi a legge i decreti del Ministro dell'interno in data 31 luglio, 5, 27 e 29 agosto 2019, con i quali sono stati conferiti, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 139/2000, gli incarichi speciali in questione da svolgersi, in

esclusiva, per l'assolvimento di compiti riferibili alla sola Amministrazione dell'interno, nelle sue articolazioni centrali o periferiche.

In tal modo il personale interessato non è stato assegnato a posti di funzione e non è stato collocato in disponibilità ai sensi del predetto comma 2-*bis*, nel rispetto del contingente ivi previsto.

P Q M

Ricusa il visto e la conseguente registrazione degli atti in epigrafe.

Il Relatore
(Francesco TARGIA)

Il Presidente
(Raffaele DAINELLI)

Depositata in Segreteria il 12 novembre 2019

Il Dirigente
Massimo BIAGI