Acc. 12.21

COMUNE DI MATERA
Città dei Sassi
Gabinetto del sindaco

Prot. n. 139/Gab.
Del 1° Ottobre 2010

OGGETTO: Assunzione della D.ssa Maria GIOVINAZZI quale Dirigente a tempo determinato dell'area Amministrativa - Contabile

IL SINDACO

PREMESSO:

- Che, con atto n. 262 dell'11.06.2010, la Giunta Comunale ha deliberato l'assunzione a tempo determinato di n. 3 Dirigenti di cui n. 2 di area tecnica ed n. 1 di area amministrativa contabile;

- Che, con il citato atto, la Giunta ha stabilito, altresì, che l'assunzione sarebbe intervenuta previa selezione dei curricula professionali dei candidati, da reperirsi attraverso la pubblicazione di avvisi pubblici, con riserva di effettuare tra i candidati selezionati un colloquio con il Segretario Generale, coadiuvato dal Dirigente al Personale ed alla presenza del Sindaco, volto a valutare le capacità relazionali, manageriali, di gestione delle risorse umane e di leadership;

- Che il Segretario Generale, coadiuvato dal Dirigente del Settore Personale, ha provveduto ad effettuare la selezione curriculare per l'avviso denominato "Dirigente Area Amministrativo – Contabile";

- Che dall'esame tecnico effettuato sulla base dei criteri previsti dall'avviso pubblico, quali parametri preferenziali, sono stati selezionati i curricula professionali di nr. 2 candidati ai quali far sostenere il previsto colloquio;

- Che il Segretario Generale ed il Dirigente del Settore Personale hanno ritenuto di non far sostenere alcun colloquio ai dipendenti comunali che hanno presentato la domanda, in quanto già conosciuti dall'Amministrazione, e che, per gli stessi, si è proceduto esclusivamente alla valutazione dei curricula professionali presentati;

- Che i candidati convocati hanno sostenuto il previsto colloquio con il Segretario Generale, il Dirigente del Settore Personale ed il Sindaco teso a verificare le rispettive capacità relazionali, manageriali, di gestione delle risorse umane e di leadership;

RITENUTO, a seguito dell'esito dei suddetti colloqui e dalla comparazione dei curricula professionali presentati, di poter individuare, quale Dirigente dell'Area Amministrativa Contabile, la D.ssa Maria GIOVINAZZI atteso che la stessa, oltre a possedere i requisiti e le capacità professionali previsti dall'avviso pubblico, ha maturato una specifica e comprovata esperienza nel Settore sia come funzionario che come Dirigente;

PRESO ATTO dei poteri assegnati al Sindaco in materia di individuazione ed assegnazione ai Dirigenti della responsabilità degli uffici e dei servizi comunali, ai sensi dell'articolo 50, comma 10, del D.Lgs. n. 267/2000;

VISTI:

- il D.lgs. n. 165del 2001 così come modificato dalla legge n. 150 del 27 ottobre 2009;
- gli articoli 109 e 110 del D.lgs. 267/2000;
- lo Satuto Comunale con particolare riferimento all'articolo 49;
- il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi – sistema di direzione, con particolare riferimento all'articolo 13;

DECRETA

- di nominare, per le ragioni di cui in premessa, la D.ssa Maria GIOVINAZZI, nata a Catanzaro il 7 luglio 1965, Dirigente a tempo determinato dell'area Amministrativa – Contabile per la durata di anni 3 (tre) eventualmente prorogabili e, comunque, non oltre la durata del mandato elettorale del Sindaco a decorrere dal 1° Ottobre 2010;

- di conferire alla D.ssa Maria GIOVINAZZI l'incarico di Dirigente del Settore Finanze e del Settore Patrimonio, Espropri e Tributi;

- di determinare l'indennità di posizione complessiva annua spettante in € 30.000.00, applicando per le altre voci retributive quanto previsto dal vigente C.C.N.L. dell'area della Dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali;

- di dare atto che la suddetta indennità potrà essere modificata, sia in aumento che in diminuzione, a seguito dell'approvazione della riorganizzazione degli uffici e dei servizi e della conseguente pesatura delle aree dirigenziali;

- di demandare alla competenza del Dirigente del Settore Organizzazione e gestione del Personale la predisposizione dei seguenti atti:

  1. assunzione dei necessari impegni di spesa a valere sui competenti capitoli di bilancio;
  2. collocamento d'ufficio in aspettativa della D.ssa Maria GIOVINAZZI senza assegni e con decorrenza di anzianità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato intercorrente con l'Amministrazione Comunale di Matera per tutta la durata dell'incarico Dirigenziale;
  3. sottoscrizione , con il Segretario Generale, del contratto individuale di lavoro a tempo determinato con decorrenza 1° Ottobre 2010 e per anni n. 3 (tre) con possibilità di rinnovo espresso e conseguente applicazione del trattamento economico previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro del comparto Regioni ed Autonomie Locali – area dirigenza;

- di trasmettere copia del presente provvedimento alla D.ssa Maria GIOVINAZZI e, per quanto di rispettiva competenza, al Segretario Generale ed ai Dirigenti del Settore Organizzazione e Gestione del Personale e del Settore Finanze.

CITTÀ DI MATERA

IL SINDACO
Sen. Salvatore ADDUCE

All. 12.2.2

MATERA 2019

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

I Sassi e il Parco delle Chiese Rupestri di Matera

COMUNE DI MATERA
SEGRETERIA GENERALE
ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE

Prot. n.146/Pers. Matera 19 Marzo 2012

OGGGETTO: Nomina e conferimento incarico dirigenziale a tempo pieno e determinato di direzione del Settore Gestione del Territorio all'Ing. TATARANNI Francesco Paolo.

IL SINDACO

Premesso che:
- con provvedimento di Giunta Comunale n.242 del 11.06.2010, previa ricognizione ex art.34 del regolamento degli uffici e dei servizi, da cui emergeva la inadeguatezza dell'organico dirigenziale di ruolo, si deliberava di procedere alla assunzione a tempo determinato di n.3 dirigenti, di cui n.1 dirigente di area amministrativo-contabile e n.2 dirigenti di area tecnica;

- a seguito di apposito avviso pubblico, si è proceduto alla selezione e assunzione a tempo determinato del dirigente di area amministrativo-contabile ma, dopo appositi pronunciamenti, la Corte dei Conti ha chiarito che negli Enti Locali il numero dei dirigenti da poter assumere a tempo determinato non poteva superare l'8% dei 14 dirigenti previsti in dotazione organica, pertanto, avendo già assunto a tempo determinato il dirigente di area amministrativo-contabile, non è stato più consentito procedere all'assunzione degli altri due dirigenti, pur avendo già provveduto alla pubblicazione dei relativi avvisi pubblici;

Richiamata:
- la delibera di G.C. n. 189 del 19.04.2011 con cui è stata approvata la Riorganizzazione degli Uffici e Servizi dell'Ente;

- la delibera di G.C. n. 376 del 08/08/2011 di rideterminazione della dotazione organica del Comune di Matera, nella parte in cui si prevedono sette posti di qualifica dirigenziale;

- la delibera di G.C. n. 40 del 16.2.2012 con cui è stata approvata la modifica allegato "B" alla delibera di G.C. n. 189 del 19.04.2011, relativo ai servizi ed uffici che fanno capo ai settori e relative macro funzioni;

- la delibera di G.C. n. 58 del 28.2.2012 con cui la Giunta Comunale ha approvato la programmazione triennale del fabbisogno di personale anni 2012-2013-2014 e piano occupazionale anno 2012;

Preso atto:

- che, all'art.34 del vigente regolamento degli Uffici e dei Servizi dell'Ente si stabiliscono le procedure per assumere dirigenti a tempo determinato previa apposita delibera ricognitiva;

- che, ad oggi, a seguito di provvedimenti giudiziari in atto, risultano ricoperti solo due posti di qualifica dirigenziale a tempo indeterminato ed un posto a tempo determinato;

- che, pertanto, si è provveduto ad assegnare anche al Segretario Generale, la direzione di settori dell'Ente, ai sensi della lettera d) dell'art. 97 del D.Lgs. n.267/2000;

Considerata la situazione di attuale carenza di personale dirigente che condiziona la efficienza dell'azione amministrativa;

Condivise e fatte proprie le motivazioni esplicitate nella delibera di G.C. n. 38 del 16.2.2012, relativa alla ricognizione ex art. 34 del regolamento degli uffici e dei servizi dell'Ente, con la quale la Giunta Comunale, ha deliberato, tra l'altro, di procedere alla assunzione a tempo determinato del dirigente del Settore Gestione del Territorio, previa selezione tra coloro che hanno partecipato agli avvisi pubblici già approvati con atto di Giunta Comunale n.242 del 11.06.2010;

CONSIDERATO

che i pareri espressi da diverse Sezioni della Corte dei Conti, consentono di procedere all'assunzione di altro personale a tempo determinato ai sensi dell'art.110, comma 1 del D.Lgs. n.267/ 2000 e nel rispetto di quanto previsto dall'art.19, comma 6 del D.Lgs. 165/2001 che, nonché dalla normativa vigente in materia di contenimento della spesa di personale e di capacità assunzionale;

Che il Segretario Generale, coadiuvato dal Capo di Gabinetto, ha provveduto ad effettuare la selezione curriculare per l'avviso pubblico denominato "Dirigente area tecnica";

Che dall'esame tecnico effettuato sulla base dei criteri previsti dall'avviso pubblico, quali parametri preferenziali, sono stati selezionati i curricula dei professionisti a cui far sostenere il previsto colloquio;

Che il Segretario Generale ed il Capo di Gabinetto hanno ritenuto di non far sostenere alcun colloquio ai dipendenti comunali che hanno presentato la domanda, in quanto già conosciuti dall'Amministrazione, e che, per gli stessi, si è proceduto esclusivamente alla valutazione dei curricula professionali presentati;

Che i candidati convocati hanno sostenuto il previsto colloquio teso a verificare le rispettive capacità relazionali, manageriali, di gestione delle risorse umane e di leadership;

RITENUTO:

a seguito dell'esito dei suddetti colloqui e dalla comparazione dei curricula professionali presentati, di poter individuare, quale Dirigente del Settore Gestione del Territorio, l'Ing. TATARANNI Francesco Paolo atteso che lo stesso, oltre a possedere i requisiti e le capacità professionali richieste

dall'avviso pubblico, ha maturato una specializzazione professionale comprovata da esperienze di lavoro nell'ambito del settore in oggetto;

altresì, che il predetto l'Ing. TATARANNI Francesco Paolo è in possesso di una adeguata conoscenza del diritto amministrativo nonché della capacità di organizzare e coordinare risorse umane;

PRESO ATTO dei propri poteri, ai sensi dell'art. 50 comma 10 del D.lgs. n. 267/2000;
VISTO l'art. 110 comma 1 del D.lgs. n. 267/2000;
VISTO l'art. 19, comma 6 del D.lgs. n. 165 del 2001 e succ. mm.ii.;
VISTE le deliberazioni di G.C. n. 66, 67 e 68 dell'8.3.2012;
VISTO lo Statuto Comunale, con particolare riferimento all'art. 49;
VISTO il vigente regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi;

DECRETA

1. Di nominare, per le motivazioni esposte in premessa costituenti parte integrante e sostanziale del presente dispositivo, l'Ing. TATARANNI Francesco Paolo nato a Matera l' 11.02.1953 dirigente a tempo pieno e determinato con assunzione dello stesso alle dipendenze dell'Ente mediante contratto di diritto pubblico, ai sensi e per gli effetti dell'art.110, comma 1 del D.Lgs. 267/2000, per la durata di anni tre eventualmente prorogabili e, comunque, non oltre la durata del mandato del Sindaco a decorrere presumibilmente dal 16 Aprile 2012 e, comunque, dalla data di sottoscrizione del relativo contratto di lavoro con contestuale collocamento in aspettativa senza assegni e con decorrenza di anzianità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato intercorrente con la Regione Basilicata;

2. di conferire all'Ing. TATARANNI Francesco Paolo l'incarico di direzione del Settore Gestione del Territorio;

3. di determinare l'indennità di posizione complessiva annua spettante in € 41.000,00, applicando per le altre voci retributive quanto previsto dal vigente C.C.N.L. dell'area della Dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali;

4. di demandare alla competenza del Segretario Generale la predisposizione dei seguenti atti:
- assunzione dei necessari impegni di spesa a valere sui competenti capitoli di bilancio;
- acquisizione dell'atto di collocamento in aspettativa dell'Ing. TATARANNI Francesco Paolo, senza assegni e con decorrenza di anzianità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato intercorrente con la Regione Basilicata e per tutta la durata dell'incarico dirigenziale;
- sottoscrizione del contratto individuale di lavoro a tempo pieno e determinato per anni 3 (tre) con possibilità di rinnovo espresso e conseguente applicazione del trattamento economico previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro del comparto Regioni ed Autonomie Locali – area dirigenza;

5. di trasmette copia del presente provvedimento all'Ing. TATARANNI Francesco Paolo.

IL SINDACO
Sen. Salvatore ADDUCE

P. R.
19/3/2012

All. 12.2.3

MATERA 2019
CAPITALE EUROPEA DELLA CULTURA

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

I Sassi e il Parco delle Chiese Rupestri di Matera

COMUNE DI MATERA
SEGRETERIA GENERALE
ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE

Prot. n.204/Pers. Matera 20 Aprile 2012

OGGGETTO: Nomina e conferimento incarico dirigenziale a tempo pieno e determinato di direzione del Settore Manutenzione Urbana e del Servizio Attività Economiche – trasporti all'Ing. MONTEMURRO Giuseppe.

IL SINDACO

Premesso che:
- con provvedimento di Giunta Comunale n.242 del 11.06.2010, previa ricognizione ex art.34 del regolamento degli uffici e dei servizi, da cui emergeva la inadeguatezza dell'organico dirigenziale di ruolo, si deliberava di procedere alla assunzione a tempo determinato di n.3 dirigenti, di cui n.1 dirigente di area amministrativo-contabile e n.2 dirigenti di area tecnica;

- a seguito di apposito avviso pubblico, si è proceduto alla selezione e assunzione a tempo determinato del dirigente di area amministrativo-contabile ma, dopo appositi pronunciamenti, la Corte dei Conti ha chiarito che negli Enti Locali il numero dei dirigenti da poter assumere a tempo determinato non poteva superare l'8% dei 14 dirigenti previsti in dotazione organica, pertanto, avendo già assunto a tempo determinato il dirigente di area amministrativo-contabile, non è stato più consentito procedere all'assunzione degli altri due dirigenti, pur avendo già provveduto alla pubblicazione dei relativi avvisi pubblici;

Richiamata:
- la delibera di G.C. n. 189 del 19.04.2011 con cui è stata approvata la Riorganizzazione degli Uffici e Servizi dell'Ente;

- la delibera di G.C. n. 376 del 08/08/2011 di rideterminazione della dotazione organica del Comune di Matera, nella parte in cui si prevedono sette posti di qualifica dirigenziale;

- la delibera di G.C. n. 40 del 16.2.2012 con cui è stata approvata la modifica allegato "B" alla delibera di G.C. n. 189 del 19.04.2011, relativo ai servizi ed uffici che fanno capo ai settori e relative macro funzioni;

- la delibera di G.C. n. 58 del 28.2.2012 con cui la Giunta Comunale ha approvato la programmazione triennale del fabbisogno di personale anni 2012-2013-2014 e piano occupazionale anno 2012;

Preso atto:

- che, all'art.34 del vigente regolamento degli Uffici e dei Servizi dell'Ente si stabiliscono le procedure per assumere dirigenti a tempo determinato previa apposita delibera ricognitiva;

- che, ad oggi, a seguito di provvedimenti giudiziari in atto, risultano ricoperti solo due posti di qualifica dirigenziale a tempo indeterminato;

- che, pertanto, si è provveduto ad assegnare anche al Segretario Generale, la direzione di settori dell'Ente, ai sensi della lettera d) dell'art. 97 del D.Lgs. n. 267/2000;

Considerata la situazione di attuale carenza di personale dirigente che condiziona la efficienza dell'azione amministrativa;

Condivise e fatte proprie le motivazioni esplicitate nella delibera di G.C. n. 38 del 16.2.2012, relativa alla ricognizione ex art. 34 del regolamento degli uffici e dei servizi dell'Ente, con la quale la Giunta Comunale, ha deliberato, tra l'altro, di procedere alla assunzione a tempo determinato del dirigente del Settore Manutenzione Urbana, previa selezione tra coloro che hanno partecipato agli avvisi pubblici già approvati con atto di Giunta Comunale n.242 del 11.06.2010;

CONSIDERATO

che i pareri espressi da diverse Sezioni della Corte dei Conti, consentono di procedere all'assunzione di altro personale a tempo determinato ai sensi dell'art.110, comma 1 del D.Lgs. n.267/2000 e nel rispetto di quanto previsto dall'art.19, comma 6 del D.Lgs. 165/2001 che, nonché dalla normativa vigente in materia di contenimento della spesa di personale e di capacità assunzionale;

Che il Segretario Generale, coadiuvato dal Dirigente al Personale, ha provveduto ad effettuare la selezione curriculare per l'avviso pubblico denominato "Dirigente area tecnica-ingegnere";

Che dall'esame tecnico effettuato sulla base dei criteri previsti dall'avviso pubblico, quali parametri preferenziali, sono stati selezionati i curricula dei professionisti a cui far sostenere il previsto colloquio;

Che il Segretario Generale ed il Dirigente al Personale hanno ritenuto di non far sostenere alcun colloquio ai dipendenti comunali che hanno presentato la domanda, in quanto già conosciuti dall'Amministrazione, e che, per gli stessi, si è proceduto esclusivamente alla valutazione dei curricula professionali presentati;

Che i candidati convocati hanno sostenuto il previsto colloquio teso a verificare le rispettive capacità relazionali, manageriali, di gestione delle risorse umane e di leadership;

RITENUTO:

a seguito dell'esito dei suddetti colloqui e dalla comparazione dei curricula professionali presentati, di poter individuare, quale Dirigente del Settore Manutenzione Urbana, l'Ing. MONTEMURRO

Giuseppe atteso che lo stesso, oltre a possedere i requisiti e le capacità professionali richieste dall'avviso pubblico, ha maturato una specifica e comprovata da esperienze di lavoro nell'ambito del settore in oggetto sia come funzionario che come dirigente;

altresì, che il predetto l'Ing. MONTEMURRO Giuseppe è in possesso di una adeguata conoscenza del diritto amministrativo nonché della capacità di organizzare e coordinare risorse umane;

PRESO ATTO dei propri poteri, ai sensi dell'art. 50 comma 10 del D.lgs. n. 267/2000;
VISTO l'art. 110 comma 1 del D.lgs. n. 267/2000;
VISTO l'art. 19, comma 6 del D.lgs. n. 165 del 2001 e succ. mm.ii.;
VISTE le deliberazioni di G.C. n. 66, 67 e 68 dell'8.3.2012;
VISTO lo Statuto Comunale, con particolare riferimento all'art. 49;

VISTO il vigente regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi;

DECRETA

1. Di nominare, per le motivazioni esposte in premessa costituenti parte integrante e sostanziale del presente dispositivo, l'Ing. MONTEMURRO Giuseppe nato a Matera l' 10.11.1956 dirigente a tempo pieno e determinato con assunzione dello stesso alle dipendenze dell'Ente mediante contratto di diritto pubblico, ai sensi e per gli effetti dell'art.110, comma 1 del D.Lgs. 267/2000, per la durata di anni tre eventualmente prorogabili e, comunque, non oltre la durata del mandato del Sindaco a decorrere presumibilmente dal 23 Aprile 2012;

2. di conferire all'Ing. MONTEMURRO Giuseppe l'incarico di direzione del Settore Manutenzione Urbana e del Servizio Attività Economiche – trasporti;

3. di determinare l'indennità di posizione complessiva annua spettante in €39.000,00, applicando per le altre voci retributive quanto previsto dal vigente C.C.N.L. dell'area della Dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali;

4. di demandare alla competenza del Segretario Generale la predisposizione dei seguenti atti:
- assunzione dei necessari impegni di spesa a valere sui competenti capitoli di bilancio;
- collocamento in aspettativa dell'Ing. Montemurro Giuseppe, senza assegni e con decorrenza di anzianità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato intercorrente con l'Amministrazione Comunale di Matera per tutta la durata dell'incarico dirigenziale;
- sottoscrizione del contratto individuale di lavoro a tempo pieno e determinato per anni 3 (tre) con possibilità di rinnovo espresso e con la precisazione che il predetto rapporto di lavoro si risolverà anticipatamente rispetto alla scadenza dei tre anni in caso di rientro in servizio del Dirigente di ruolo;
- la conseguente applicazione del trattamento economico previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro del comparto Regioni ed Autonomie Locali – area dirigenza;

5. di trasmette copia del presente provvedimento all'Ing. MONTEMURRO Giuseppe.

IL SINDACO
Sen. Salvatore ADDUCE

Alle. 12.2.4

MATERA 2019

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

I Sassi e il Parco delle Chiese Rupestri di Matera

COMUNE DI MATERA
SEGRETERIA GENERALE
ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE

Prot. n.126/Pers. Matera 8 Marzo 2012

OGGETTO: Nomina e conferimento incarico dirigenziale a tempo pieno e determinato di direzione del Settore Polizia Locale al Dott. Domenico Calia.

IL SINDACO

Richiamata:
- la delibera di G.C. n. 189 del 19.04.2011 con cui è stata approvata la Riorganizzazione degli Uffici e Servizi dell'Ente;

- la delibera di G.C. n. 376 del 08/08/2011 di rideterminazione della dotazione organica del Comune di Matera, nella parte in cui si prevedono sette posti di qualifica dirigenziale;

- la delibera di G.C. n. 40 del 16.2.2012 con cui è stata approvata la modifica allegato "B" alla delibera di G.C. n. 189 del 19.04.2011, relativo ai servizi ed uffici che fanno capo ai settori e relative macro funzioni;

- la delibera di G.C. n. 58 del 28.2.2012 con cui la Giunta Comunale ha approvato la programmazione triennale del fabbisogno di personale anni 2012-2013-2014 e piano occupazionale anno 2012;

Preso atto:
- che, all'art.34 del vigente regolamento degli Uffici e dei Servizi dell'Ente si stabiliscono le procedure per assumere dirigenti a tempo determinato previa apposita delibera ricognitiva;

- che, ad oggi, a seguito di provvedimenti giudiziari in atto, risultano ricoperti solo due posti di qualifica dirigenziale a tempo indeterminato ed un posto a tempo determinato;

- che, pertanto, si è provveduto ad assegnare anche al Segretario Generale, la direzione di settori dell'Ente, ai sensi della lettera d) dell'art. 97 del D.Lgs. n. 267/2000;

Considerata la situazione di attuale carenza di personale dirigente che condiziona la efficienza dell'azione amministrativa;

Condivise e fatte proprie le motivazioni esplicitate nella delibera di G.C. n. 38 del 16.2.2012, relativa alla ricognizione ex art. 34 del regolamento degli uffici e dei servizi dell'Ente, con la quale

la Giunta Comunale, ha deliberato, tra l'altro, di procedere alla assunzione a tempo determinato con incarico fiduciario del dirigente del Settore Polizia Locale dando mandato al Segretario Comunale di porre in essere tutti gli atti consequenziali per l'affidamento del relativo incarico dirigenziale;

Preso atto:

- che la normativa vigente, ha riformulato le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato e che l'art.40 del D.Lgs. 150/2009 ha modificato l'art.19, commi 6 e seguenti del D.Lgs. 165/2001 introducendo limiti percentuali agli incarichi di funzioni dirigenziali e, precisamente: del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8% della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia dei ruoli dirigenziali;

- che tale disposizione ha generato forti dubbi sulla immediata applicabilità di tale norma anche agli enti locali essendo, le richiamate disposizioni dell'art.19 del D.Lgs. 165/2001, tarate in relazione al vigente ordinamento della dirigenza statale, pertanto, l'innesto nel diverso ordinamento della dirigenza degli enti locali, dotato di peculiarità sue proprie, non è affatto operazione agevole;

- che si è accesa una lunga diatriba anche in merito alla compatibilità delle disposizioni dettate dal d.lgs. 150/2009 in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine e la disciplina dettata in materia per gli enti locali nel d.lgs. 267/2000;

- che le problematiche sopra esplicitate, hanno portato la magistratura della Corte dei Conti di varie sezioni di controllo regionali ad esprimere pareri discordanti in merito;

- che, la Corte Costituzionale nella recente sentenza n.324/2010, eliminando ogni incertezza, ha dichiarato l'applicazione immediata e diretta delle citate norme sia nell'ordinamento delle regioni sia in quello degli enti locali, cui spetta pertanto un corrispondente obbligo di adeguamento;

- che, la magistratura contabile con l'emanazione delle deliberazioni n.12, 13 e 14 dell'8 Marzo 2011 delle Sezioni Riunite di Controllo della Corte dei Conti ha chiarito che negli enti locali, non essendo prevista la distinzione tra dirigenza di prima e di seconda fascia, il limite percentuale da applicare agli incarichi di funzioni dirigenziali è quello dell'8% in considerazione del fatto che la percentuale più elevata è prevista per la dirigenza statale di prima fascia, ovvero addetta ad uffici di livello dirigenziale generale, che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale;

- che la Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per il Lazio con deliberazione n.47 del 22.7.2011 ha affermato che l'orientamento delle sezioni riunite sopra richiamato, relativamente al limite dell'8%, è riferibile ai soli incarichi conferibili ex articolo 110, comma 1, in via residuale mediante «contratti di diritto privato», in tutto identici alle fattispecie di cui al menzionato art.19, comma 6, mentre non riguardi le diverse fattispecie che da esse si discostano, in ordine non tanto alla natura privatistica del rapporto, quanto alla sua fase costitutiva retta da regole pubblicistiche;

- che, pertanto, il Collegio della magistratura contabile, con il predetto atto deliberativo, ha ritenuto che per il conferimento di incarichi con "provvedimento fiduciario" indipendentemente dai soggetti che ne sono destinatari, vadano rispettati i rigorosi limiti di cui all'art. 19, comma 6, del D.Lgs.165/2001, "parzialmente superabili" solo nelle diverse fattispecie che presentano una fase selettiva "a monte" della sottoscrizione del contratto;

- che, hanno espresso analogo parere anche i magistrati della Corte dei Conti sez. reg. di controllo per l'Abruzzo con deliberazione n. 384 depositata in Segreteria il 5 Dicembre 2011, nonché la magistratura contabile della Corte dei Conti sez. reg. di controllo per la Toscana con deliberazione n.519 del 20 Dicembre 2011;

- che, pertanto, secondo consolidata giurisprudenza, sono fuori dalle limitazioni del predetto articolo 19, comma 6, le assunzioni di dirigenti a contratto effettuate "a monte" con procedure

selettive, mentre rientrano in tale limite, i conferimenti di incarichi dirigenziali «con provvedimento fiduciario», indipendentemente dai soggetti che ne sono destinatari;

Ritenuto:
- che i pareri espressi da diverse Sezioni della Corte dei Conti, consentono di procedere all'assunzione di altro personale a tempo determinato ai sensi dell'art.110, comma 1 del D.Lgs. n.267/ 2000 e nel rispetto di quanto previsto dall'art.19, comma 6 del D.Lgs. 165/2001, nonché dalla normativa vigente in materia di contenimento della spesa di personale e di capacità assunzionale;

- che l'art.19 comma 6 del D.Lgs. 165/2001, prevede che qualora una Amministrazione pubblica conferisca incarichi dirigenziali a soggetti di altre pubbliche Amministrazioni, questi ultimi sono collocati in aspettativa senza assegni per la durata dell'incarico, con riconoscimento dell'anzianità di servizio;

Ravvisata, per quanto su esposto, l'urgenza di provvedere a nominare un dirigente a tempo determinato cui attribuire l'incarico di direzione e comando del Settore Polizia Locale;

Considerata la peculiarità dell'incarico da ricoprire nonché la specificità della professionalità richiesta;

Ritenuto, ai fini del conferimento del suddetto incarico dirigenziale, di poter individuare nel Dott. Domenico Calia, primo dirigente della Polizia di Stato, soggetto idoneo per competenza, capacità professionale, attitudini ed esperienza assolutamente rispondenti alle esigenze dell'Amministrazione;

PRESO ATTO dei propri poteri, ai sensi dell'art. 50 comma 10 del D.lgs. n. 267/2000;

VISTO l'art. 110 comma 1 del D.lgs. n. 267/2000;

VISTO l'art. 19, comma 6 del D.lgs. n. 165 del 2001 e succ. mm.ii.;

VISTE le deliberazioni di G.C. n. 66, 67 e 68 dell'8.3.2012;

VISTO lo Statuto Comunale, con particolare riferimento all'art. 49;

VISTO il vigente regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi;

DECRETA

1. Di nominare, per le motivazioni esposte in premessa costituenti parte integrante e sostanziale del presente dispositivo, il Dott. Domenico Calia nato ad Altamura il 1°.08.1952 dirigente a tempo pieno e determinato con assunzione dello stesso alle dipendenze dell'Ente mediante contratto di diritto privato, ai sensi e per gli effetti dell'art.110, comma 1 del D.Lgs. 267/2000, per la durata di anni tre eventualmente prorogabili e, comunque, non oltre la durata del mandato del Sindaco a decorrere dal 15 Marzo 2012 e, comunque, dalla data di sottoscrizione del relativo contratto di lavoro con contestuale collocamento in aspettativa senza assegni e con decorrenza di anzianità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato intercorrente con il Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza;

2. di conferire al Dott. Domenico Calia l'incarico di direzione del Settore Polizia Locale;

3. di determinare l'indennità di posizione complessiva annua spettante in € 39.000,00, applicando per le altre voci retributive quanto previsto dal vigente C.C.N.L. dell'area della

Dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali;

4. di demandare alla competenza del Segretario Generale la predisposizione dei seguenti atti:
   - assunzione dei necessari impegni di spesa a valere sui competenti capitoli di bilancio;
   - acquisizione dell'atto di collocamento in aspettativa del Dott. Domenico Calia, senza assegni e con decorrenza di anzianità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato intercorrente con il Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, e per tutta la durata dell'incarico dirigenziale;
   - sottoscrizione del contratto individuale di lavoro a tempo determinato per anni 3 (tre) con possibilità di rinnovo espresso e conseguente applicazione del trattamento economico previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro del comparto Regioni ed Autonomie Locali – area dirigenza;

5. di trasmettere copia del presente provvedimento al Dott. Domenico Calia ed al Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per le Risorse Umane di Roma.

IL SINDACO
Sen. Salvatore ADDUCE

8/3/2012
P.R.

8.3.2011

MOD. 3

All. 12.2.5

La

Corte dei Conti

1) Compatibilità tra 110 c.1 del 267/2000 e art. 19 c.6 del 165/2001

2) Diretta applicabilità delle modifiche art. 40 del 150/2009 e art. 19 comma 6 del 165/2001 anche agli Enti locali

3) percentuale dell'8% della dotazione organica di riferimento arrotondata all'unità inferiore a 5

N. 12/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	Maurizio	MELONI
Componenti		
Presidenti di sezione:	Giuseppe S.	LAROSA
	Luigi	MAZZILLO
Consiglieri:	Paolo	NERI
	Mario	FALCUCCI
	Antonio	DE SALVO
	Carlo	CHIAPPINELLI
	Simonetta	ROSA
	Francesco	PETRONIO
	Antonio	FRITTELLA
	Maurizio	PALA
	Giovanni	COPPOLA
	Mario	NISPI LANDI
	Vincenzo	GUIZZI
	Enrico	FLACCADORO
	Giorgio	CANCELLIERI
	Massimo	ROMANO
	Vincenzo	PALOMBA
	Cinzia	BARISANO
	Giovanni	MOCCI
	Luigi	PACIFICO
	Quirino	LORELLI
	Adelisa	CORSETTI
	Natale A.M.	D'AMICO
	Francesco	TARGIA
Primi Referendari:	Donatella	SCANDURRA
	Alessandra	SANGUIGNI
	Giuseppe M.	MEZZAPESA

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato dalle stesse Sezioni riunite con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229 e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Udine in data 10 novembre 2010;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia n. 342/2010/PAR del 15 dicembre 2010, di rimessione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune,

vista l'ordinanza presidenziale del 24 gennaio 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio, il relatore, cons. Vincenzo PALOMBA;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia, che costituisce parte integrante della deliberazione, sulla questione di massima avente ad oggetto: la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti in dotazione organica ex art. 110, comma 1 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, che ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6-*bis* dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, e, in caso positivo, quale sia la percentuale massima di incarichi ritenuta applicabile.

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato sia trasmessa alla Sezione di controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE
Vincenzo Palomba

IL PRESIDENTE
Maurizio Meloni

Depositato in segreteria il 8 marzo 2011

IL DIRIGENTE
Patrizio Michetti

1. Con deliberazione 342/2010/PAR del 15 dicembre 2010, la Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2008, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), una questione di massima di particolare rilevanza. Il quesito ha ad oggetto se permanga la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti in dotazione organica ex art. 110, comma 1 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, che ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, e, in caso positivo, quale sia la percentuale massima di incarichi ritenuta applicabile.

2. La Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia riferisce che il Comune di Udine, con nota del 10 novembre 2010, ha sottoposto, per il parere della medesima Sezione, la questione se, nel conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti in dotazione organica, occorra rispettare le percentuali di cui all'art. 19, comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 o sia ancora vigente ed applicabile l'art. 110, comma 1 del TUEL che non prevede alcun limite. Ed ancora, qualora tali percentuali (10 per cento della dotazione organica per i dirigenti di prima fascia e 8 per cento della dotazione organica per i dirigenti di seconda fascia) siano ritenute applicabili, se sia possibile sommare le stesse, attesa l'assenza di tale distinzione per la dirigenza degli Enti Locali.

3. Nella relazione di deferimento, la Sezione regionale di controllo - ritenuta la richiesta di parere ammissibile sia dal punto di vista soggettivo che da quello oggettivo - ha sottolineato che la problematica concernente la compatibilità della nuova disciplina dettata dall'art. 19, commi 6 e 6-*bis* (come riformulato dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009) con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art. 110, comma 1 del testo unico degli Enti Locali ha dato origine ad un difforme orientamento espresso da alcune Sezioni regionali di controllo.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera 308/2010/PAR, ha affermato l'attuale vigenza dell'articolo 110 del TUEL, ritenendo che la disciplina statale trova necessariamente il proprio limite nell'autonomia statutaria e regolamentare

costituzionalmente garantite alle autonomie locali. E ciò in quanto la disciplina dettata dall'art. 110 del TUEL, pur se concerne la disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica statale sulla quale incide la riforma, attiene anche ad un aspetto della disciplina dell'organizzazione delle Amministrazioni che, nel caso delle autonomie locali, è riservato alla sfera dell'autodeterminazione del modello organizzativo più consono alla realtà locale. Tale assunto – continua la Sezione regionale di controllo per la Lombardia – trova conferma anche nel dato testuale atteso che: la disciplina statale richiama esplicitamente la distinzione in fasce della dirigenza dello Stato, che non è prevista, al contrario, per la dirigenza degli enti locali; il testo dell'art. 110 TUEL non è stato espressamente modificato dal decreto legislativo di riforma e l'art. 74, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009 non contempla l'art. 40 tra le disposizioni immediatamente applicabili agli enti locali; opera, infine, in materia la clausola di specialità di cui all'art 1, comma 4 del TUEL che, in ossequio al principio di autonomia degli enti locali, stabilisce che le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Un diverso orientamento hanno espresso invece la Sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione 44 del 17 giugno 2010) e la Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazione 231 del 27 ottobre 2010) che, alla luce della nuova formulazione dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 ed in particolare del comma 6-*ter* del citato articolo, hanno ritenuto direttamente applicabile la nuova norma in materia di dirigenza statale anche agli enti locali, con la conseguente inefficacia delle nome speciali previgenti, nell'ottica della riconduzione ad unità della disciplina giuridica.

Questa interpretazione, ad avviso delle Sezioni, discende sia dalle disposizioni contenute nella legge delega n. 15/2009 – il cui articolo 6 , comma 2, lettera h) ha rinviato al legislatore la ridefinizione del conferimento di incarichi «ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi» - sia da quelle previste nel d.lgs. 150/2009. Conferma tale assunto una lettura costituzionalmente orientata del corpo normativo, laddove le ultime pronunce della Consulta evidenziano la stretta correlazione tra struttura del rapporto di lavoro

della dirigenza e l'effettività della distinzione funzionale tra compiti di indirizzo politico – amministrativo e quelli di gestione.

Sempre secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e il Veneto, inoltre, non è neppure rilevabile un contrasto con l'autonomia regolamentare riconosciuta alle Regioni dall'art. 117 della Costituzione, considerando che la materia dell'accesso al pubblico impiego è oggetto di riserva di legge, secondo quanto previsto dall'art. 97, comma 3 della Costituzione. E neppure è rilevabile un'incompatibilità con l'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 267/2000 in quanto, essendo la nuova normativa (cioè l'articolo 19, comma 6-ter) parimenti contenuta in un decreto legislativo, ci si imbatte in fonti aventi uguale rango legislativo e le eventuali antinomie normative vanno risolte applicando il criterio cronologico. Infine, per quanto specificamente concerne il contingente numerico, le Sezioni regionali di controllo, nel richiamare l'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001, disciplinante i due limiti del 10% e dell'8%, hanno ritenuto che, in mancanza della distinzione tra dirigenza di prima fascia e seconda fascia, appare, in ogni caso ragionevole applicare una percentuale dell'8%, atteso che la percentuale del 10%, si riferisce unicamente agli incarichi di dirigenza statale di prima fascia che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale.

4. A fronte di tali orientamenti difformi, la Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia, nel rimettere la questione alle Sezioni riunite in sede di controllo attesa la problematica di carattere generale, ha comunque ritenuto l'intento del legislatore quello di estendere la nuova disciplina sui limiti percentuali massimi degli incarichi dirigenziali anche agli enti locali, al fine di meglio rispondere al principio del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione anche mediante la razionalizzazione degli assetti organizzativi e degli organici. In merito, la Sezione rileva inoltre che, nelle more della richiesta del parere, è intervenuta in materia la Corte Costituzionale che, con sentenza 12 novembre 2010 n. 324, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, lett. f del d.lgs. 150/2009.

La Corte costituzionale ha, in particolare, dichiarato non fondate le questioni proposte, escludendo l'attinenza delle disposizioni impugnate a materie di competenza

concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali) e riconducendo le stesse alla materia, di competenza statale, dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, atteso che il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato. Ne discende pertanto – ritiene la Corte Costituzionale - che la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell'ordinamento civile. La disciplina dettata dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. Essa, valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l'amministrazione stipula con il soggetto, ad essa esterno, cui conferisce l'incarico dirigenziale.

Vedi punto 3.1 pag. 11 sentenza n. 324 del 3.11.2010 della Corte Costituzionale

5. Occorre preliminarmente stabilire se la questione sottoposta dalla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia sia ammissibile sotto il profilo oggettivo ed, in particolare, se la materia concernente la disciplina degli incarichi dirigenziali a contratto negli enti locali sia riconducibile al concetto di "contabilità pubblica", nella visione dinamica del significato delineato da queste Sezioni Riunite nella delibera n. 54/CONTR/10. In base a tale giurisprudenza, che va consolidandosi e definendosi nel tempo attraverso l'analisi delle questioni di merito di volta in volta affrontate dalle Sezioni riunite nello svolgimento delle funzioni previste dal citato art. 17, comma 31 della legge 102/2009, possono ritenersi ammissibili, accanto alle questioni riconducibili al concetto di contabilità pubblica - inteso come sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici - anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si tende con ciò

ad evidenziare che alcune materie, tra cui quella sul personale (assunzioni, mobilità, incarichi di collaborazione) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente della spesa corrente degli enti locali – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono altresì preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

Alla luce di tali considerazioni, la questione concernente l'estensione alle autonomie territoriali dei limiti percentuali e dei vincoli finanziari posti dalla nuova formulazione dell'art. 19, comma 6 della legge 165 del 2001 presuppone una interpretazione normativa volta ad incidere direttamente sui bilanci degli enti pubblici territoriali, in particolare sul versante della spesa per il personale. La attuale vigenza o meno della specifica disciplina dettata dall'art. 110, commi 1 e 2 del TUEL per il conferimento degli incarichi dirigenziali a contratto, pur ricondotto dalla Corte Costituzionale alla materia dell'ordinamento civile, presenta riflessi di diretta incidenza anche sulla sana gestione finanziaria e sulla tenuta degli equilibri di bilancio. La conservazione o la perdita di strumenti che offrono agli enti locali una maggiore flessibilità nella definizione degli assetti organizzativi e nella gestione delle risorse umane, è infatti destinata ad incidere sulla attività di programmazione del fabbisogno di personale (quale complesso delle professionalità necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite), a sua volta correlata alle disponibilità di bilancio dell'ente e improntata a principi di contenimento degli organici e della spesa programmata. Principi, questi ultimi, propri non solo della legge delega n. 15 del 2009, ma posti a base dello stesso d.lgs. 165/2001, tra cui preminente appare l'obiettivo di razionalizzare il costo del lavoro pubblico mediante il contenimento della spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (art. 1, comma 1, lett. B del d.lgs. 165/2001).

6. Passando al merito, la questione verte sulla compatibilità tra le disposizioni dettate dal d.lgs. 150/2009 in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine conferiti a soggetti esterni all'amministrazione e la disciplina dettata in materia per gli enti locali nel d.lgs. 267/2000 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali).

Il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, in vigore dal 15 novembre 2009, ha introdotto, negli artt. 37–45, significative modifiche di alcune disposizioni del titolo II, capo II, sezione I, del d.lgs. 165/2001 in materia di dirigenza pubblica.

Nelle ipotesi in esame rileva in particolare l'art. 40 che, nel modificare l'art. 19 commi 6 e seguenti del d.lgs. n. 165/2001, ha riformulato le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine a soggetti esterni all'amministrazione. Tale disposizione ha, in particolare: confermato i limiti percentuali della dotazione organica entro cui conferire tali incarichi dirigenziali ("entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia); consentito il ricorso agli incarichi esterni nelle sole ipotesi in cui non si rinvengono, all'interno delle amministrazioni, persone dotate della qualificazione professionale richiesta; introdotto la necessità di motivare in modo esplicito le ragioni per le quali si intende attingere a professionalità esterne; precisato il meccanismo di computo dei limiti percentuali della dotazione organica (il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso e' uguale o superiore a cinque). Tali disposizioni sono state espressamente ritenute applicabili alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, tra cui anche gli enti locali (comma 6 ter del citato art. 19 del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009).

L'espressa estensione della predetta disciplina anche agli enti locali, pone problemi di compatibilità con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art. 110 del TUEL.

Tale disposizione, nel consentire agli enti locali la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a contratto, distingue tra dirigenti in dotazione organica e dirigenti fuori dotazione organica. Per i primi l'art. 110, comma 1 demanda allo statuto la possibilità di stipulare contratti di diritto pubblico o di diritto privato con l'unico limite della presenza dei requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire ma senza alcuna limitazione numerica o percentuale dei posti disponibili. Per i secondi l'art. 110, comma 2 distingue tra enti nei quali è prevista la dirigenza e gli altri enti, normalmente più piccoli, ove la dirigenza non è prevista. Nel primo caso la disposizione demanda al regolamento

sull'ordinamento degli uffici e dei servizi l'individuazione dei limiti, dei criteri e delle modalità di conferimento, stabilendo tuttavia un limite quantitativo pari al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e garantendo comunque la stipulazione di almeno un contratto. Nell'altro caso la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato viene consentita solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente e in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica dell'ente, arrotondando il prodotto all'unità superiore o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

Queste Sezioni riunite, in coerenza con l'ambito della questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo Friuli Venezia Giulia in relazione alla richiesta di parere formulata dal Comune di Udine, si limitano, in questa sede, ad affrontare la questione della compatibilità tra la disciplina dettata dall'art. 110 comma 1 (incarichi dirigenziali a contratto nell'ambito della dotazione organica) e l'art. 19, comma 6 e ss. del d.lgs. 165/2001.

Compatibili

Il tenore letterale dell'art. 110, comma 1 – la cui disciplina (che demanda allo statuto dell'ente la possibilità di coprire, con contratti a tempo determinato, i posti dei responsabili dei servizi o degli uffici, sia di qualifica dirigenziali che di alta specializzazione) non appare completamente sovrapponile a quella contenuta nell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 – esclude, in primo luogo, la configurazione, nel caso all'esame, di una ipotesi di abrogazione tacita di tale disposizione ad opera della norma intervenuta successivamente.

La questione sottoposta alle Sezioni riunite concerne pertanto, più propriamente, la diretta applicabilità agli enti territoriali, limitatamente al conferimento degli incarichi dirigenziali a contratto previsti nell'art. 110, comma 1 del TUEL, delle disposizioni contenute nell'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001, malgrado il richiamo, contenuto nell'art. 27 del d.lgs. 165/2001 e nell'art. 111 del TUEL, alla autonomia statutaria e organizzativa riconosciuta agli enti locali.

Soccorre al riguardo il principio, sotteso a più di una disposizione dello stesso d.lgs. 150/2009, in base al quale si considerano direttamente applicabili le norme che contengono i principi di carattere generale, escludendo, per contro, la immediata applicabilità delle norme che introducono modalità operative o misure di dettaglio.

E che le disposizioni dettate dall'art. 19, comma 6 e 6-*bis* del d.lgs. 165/2001 debbano essere considerate espressione di principi di carattere generale discende, in primo luogo, dalla interpretazione data dalla Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 324/2010. La Consulta, eliminando ogni incertezza, ha, infatti dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Piemonte, Toscana e Marche, in ordine all'art. 40, comma 1, lett. f del d.lgs. 150/2009, confermando l'applicazione immediata e diretta delle citate norme sia nell'ordinamento delle Regioni sia in quello degli enti locali, cui spetta pertanto un corrispondente obbligo di adeguamento.

La sentenza della Corte Costituzionale afferma, in particolare, che l'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 non riguarda né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto, con la conseguenza che non può rilevarsi alcuna violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione giacché la norma impugnata non attiene a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) né di competenza residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali).

Secondo la Consulta, atteso che il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato, il legislatore statale ha correttamente esercitato la propria potestà legislativa adottando una normativa riconducibile alla materia dell'ordinamento civile sia per la fase costitutiva di tale contratto, sia per quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico. Trattandosi pertanto di materia che l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, l'immediata e diretta applicazione anche agli ordinamenti locali e regionali della disciplina contenuta nell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, al pari degli istituti previsti nelle disposizioni indicate nell'art. 74, comma 1 del d.lgs. 150/2009, non determina una violazione della Costituzione,

Quanto all'ambito applicativo, la disposizione introdotta con l'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001, è stata valutata dalla Corte Costituzionale, nel suo complesso, con riferimento in particolare ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato (adeguata motivazione del possesso di particolare e comprovata qualificazione professionale, valutata anche sulla base di precedenti esperienze

lavorative, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione), alla durata massima del rapporto (non superiore a cinque anni) e ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico (l'indennità che – ad integrazione del trattamento economico – può essere attribuita al privato e le conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego). Resta invece sullo sfondo, anche nell'ambito della decisione della Consulta, la disposizione concernente i limiti percentuali della dotazione organica nell'ambito dei quali è concesso agli enti locali conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni. Trattandosi, in ogni caso, di presupposti di fatto attinenti la costituzione del rapporto di lavoro, appare coerente con l'interpretazione accolta dalla Corte Costituzionale ritenere che siano immediatamente vincolanti per gli enti territoriali.

La disciplina dettata dall'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 va infatti considerata nel suo complesso proprio alla luce dei principi indicati dal legislatore nella legge delega n. 15/2009 volti, in particolare, a ridefinire la disciplina relativa al conferimento degli incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, della quota della dotazione organica entro la quale sia consentito affidare detti incarichi. Tale interpretazione risulta, inoltre, in linea con la più recente giurisprudenza, anche costituzionale, che, nell'obiettivo di rafforzare il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo (spettanti agli organi di governo) e le funzioni di gestione amministrativa (spettanti alla dirigenza), ha espresso un orientamento restrittivo nei confronti della c.d. "dirigenza fiduciaria", privilegiando, per l'accesso alla dirigenza, il ricorso a procedure selettive pubbliche e, per il conferimento dei relativi incarichi, la dirigenza di ruolo.

Quanto alle concrete percentuali applicabili, queste Sezioni Riunite, condividono l'orientamento seguito dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e per il Veneto. Considerato quindi che la contrattazione collettiva di comparto non prevede la distinzione tra dirigenza di prima e di seconda fascia, appare ragionevole applicare la percentuale dell'8% in considerazione del fatto che la percentuale più elevata è prevista per la dirigenza statale di prima fascia, ovvero addetta ad uffici di livello dirigenziale generale, che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale. Va conseguentemente esteso agli enti locali anche il meccanismo di computo dei limiti

percentuali della dotazione organica (art. 19, comma 6 bis del d.lgs. 165/2001) che, superando le precedenti incertezze, ha definitivamente precisato le modalità applicative in base alle quali il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, deve essere arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso e' uguale o superiore a cinque.

8.3.2011

All. 12.2.6

La

Corte dei Conti

N. 13/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	Maurizio	MELONI
Componenti:		
Presidenti di sezione:	Giuseppe S.	LAROSA
	Luigi	MAZZILLO
Consiglieri:	Paolo	NERI
	Mario	FALCUCCI
	Antonio	DE SALVO
	Carlo	CHIAPPINELLI
	Simonetta	ROSA
	Francesco	PETRONIO
	Antonio	FRITTELLA
	Maurizio	PALA
	Giovanni	COPPOLA
	Mario	NISPI LANDI
	Vincenzo	GUIZZI
	Enrico	FLACCADORO
	Giorgio	CANCELLIERI
	Massimo	ROMANO
	Vincenzo	PALOMBA
	Cinzia	BARISANO
	Giovanni	MOCCI
	Luigi	PACIFICO
	Quirino	LORELLI
	Adelisa	CORSETTI
	Natale A.M.	D'AMICO
	Francesco	TARGIA
Primi Referendari:	Donatella	SCANDURRA
	Alessandra	SANGUIGNI
	Giuseppe M.	MEZZAPESA

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato dalle stesse Sezioni riunite con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229 e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Mondovì in data 24 agosto 2010;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte n. 75/2010/PAR del 24 novembre 2010, di rimessione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune,

vista l'ordinanza presidenziale del 24 gennaio 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio, il relatore, cons. Vincenzo PALOMBA;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia, che costituisce parte integrante della deliberazione, sulla questione di massima avente ad oggetto: la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti in dotazione organica ex art. 110, comma 1 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, che ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6-*bis* dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, e, in caso positivo, se vi sia la possibilità per l'ente, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, di definire limiti percentuali massimi diversi da quelli previsti dall'art. 19 del d.lgs. 165/2001 prevedendo in ogni caso la possibilità di far ricorso ad almeno un incarico dirigenziale a contratto.

Dispone che, a cura della segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato sia trasmessa alla Sezione di controllo per la Regione Piemonte per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

IL RELATORE
Vincenzo Palomba

IL PRESIDENTE
Maurizio Meloni

Depositato in segreteria il 8 marzo 2011

IL DIRIGENTE
Patrizio Michetti

1. Con deliberazione 75/2010/PAR del 24 novembre 2010, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2008, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), una questione di massima di particolare rilevanza. Il quesito ha ad oggetto se permanga la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti in dotazione organica ex art. 110, comma 1 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, che ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6-*bis* dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, e, in caso positivo, quale sia la percentuale massima di incarichi ritenuta applicabile.

2. La Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte riferisce che il Comune di Mondovì, con nota del 10 novembre 2010, ha sottoposto, per il parere della medesima Sezione, la questione se, nel conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti in dotazione organica, permanga la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti in dotazione organica ex art. 110, comma 1 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009. Ed ancora, nel caso di applicabilità della nuova disciplina anche agli enti locali, se vi sia la possibilità per l'ente, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, di definire limiti percentuali massimi diversi da quelli previsti dall'art. 19 del d.lgs. 165/2001, prevedendo in ogni caso la possibilità di far ricorso ad almeno un incarico dirigenziale a contratto.

3. Nella relazione di deferimento, la Sezione regionale - ritenuta la richiesta di parere ammissibile sia dal punto di vista soggettivo che da quello oggettivo - ha sottolineato che la problematica concernente la compatibilità della nuova disciplina dettata dall'art. 19, commi 6 e 6-*bis* (come riformulato dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009) con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art. 110, comma 1 del testo unico degli enti locali ha dato origine ad un difforme orientamento espresso da alcune Sezioni regionali di controllo.
La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera 308/2010/PAR, ha affermato l'attuale vigenza dell'articolo 110 del TUEL, ritenendo che la disciplina

statale trova necessariamente il proprio limite nell'autonomia statutaria e regolamentare costituzionalmente garantite alle autonomie locali. E ciò in quanto la disciplina dettata dall'art. 110 del TUEL, pur se concerne la disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica statale sulla quale incide la riforma, attiene anche ad un aspetto della disciplina dell'organizzazione delle Amministrazioni che, nel caso delle autonomie locali, è riservato alla sfera dell'autodeterminazione del modello organizzativo più consono alla realtà locale. Tale assunto – continua la Sezione regionale di controllo per la Lombardia – trova conferma anche nel dato testuale atteso che: la disciplina statale richiama esplicitamente la distinzione in fasce della dirigenza dello Stato, che non è prevista, al contrario, per la dirigenza degli enti locali; il testo dell'art. 110 TUEL non è stato espressamente modificato dal decreto legislativo di riforma e l'art. 74, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009 non contempla l'art. 40 tra le disposizioni immediatamente applicabili agli enti locali; opera, infine, in materia la clausola di specialità di cui all'art 1, comma 4 del TUEL che, in ossequio al principio di autonomia degli enti locali, stabilisce che le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Un diverso orientamento hanno espresso invece la Sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione 44 del 17 giugno 2010) e la Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazione 231 del 27 ottobre 2010) che, alla luce della nuova formulazione dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 ed in particolare del comma 6-*ter* del citato articolo, hanno ritenuto direttamente applicabile la nuova norma in materia di dirigenza statale anche agli Enti locali, con la conseguente inefficacia delle nome speciali previgenti, nell'ottica della riconduzione ad unità della disciplina giuridica.

Questa interpretazione, ad avviso delle Sezioni, discende sia dalle disposizioni contenute nella legge delega 15/2009 – il cui articolo 6 , comma 2, lettera h) ha rinviato al legislatore la ridefinizione del conferimento di incarichi «ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi» - sia da quelle previste nel d.lgs. 150/2009. Conferma tale assunto una lettura costituzionalmente orientata del corpo normativo, laddove le ultime pronunce della Consulta evidenziano la stretta correlazione tra struttura del rapporto di lavoro della

dirigenza e l'effettività della distinzione funzionale tra compiti di indirizzo politico – amministrativo e quelli di gestione.

Sempre secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e il Veneto, inoltre, non è neppure rilevabile un contrasto con l'autonomia regolamentare riconosciuta alle Regioni dall'articolo 117 della Costituzione, considerando che la materia dell'accesso al pubblico impiego è oggetto di riserva di legge, secondo quanto previsto dall'articolo 97, comma 3 della Costituzione. E neppure è rilevabile un'incompatibilità con l'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 267/2000 in quanto, essendo la nuova normativa (cioè l'articolo 19, comma 6-ter) parimenti contenuta in un decreto legislativo, ci si imbatte in fonti aventi uguale rango legislativo e le eventuali antinomie normative vanno risolte applicando il criterio cronologico. Infine, per quanto specificamente concerne il contingente numerico, le Sezioni regionali di controllo, nel richiamare l'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 disciplinante i due limiti del 10% e dell'8%, hanno ritenuto che, in mancanza della distinzione tra dirigenza di prima fascia e seconda fascia, appare, in ogni caso ragionevole applicare una percentuale dell'8%, atteso che la percentuale del 10%, si riferisce unicamente agli incarichi di dirigenza statale di prima fascia che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale.

Puglia e Veneto e gruppo e ottobre 6/0 si 8%, agli enti locali

4. A fronte di tali orientamenti difformi, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, nel rimettere la questione alle Sezioni riunite in sede di controllo attesa la problematica di carattere generale, ha comunque ritenuto che il dato testuale (art. 6-ter dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001), unitamente ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina normativa, inducano a ritenere che la nuova disciplina sui limiti percentuali massimi agli incarichi dirigenziali a termine sia applicabile anche agli enti locali, i quali pertanto dovranno adeguarvisi anche a livello statutario e regolamentare. In merito, la Sezione regionale di controllo richiama anche la sentenza Corte Costituzionale 12 novembre 2010 n. 324 che ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, lett. f del d.lgs. 150/2009.

La Corte costituzionale ha, in particolare, dichiarato non fondate le questioni proposte, escludendo l'attinenza delle disposizioni impugnate a materie di competenza

concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali) e riconducendo le stesse alla materia, di competenza statale, dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, atteso che il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato. Ne discende pertanto – ritiene la Corte Costituzionale - che la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell'ordinamento civile. La disciplina dettata dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. Essa, valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l'amministrazione stipula con il soggetto, ad essa esterno, cui conferisce l'incarico dirigenziale.

gli incarichi dirigenziali sono contratti di diritto privato

esclude dall'art. 117 le procedure concorsuali e pubblicistiche

5. Occorre preliminarmente stabilire se la questione sottoposta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte sia ammissibile sotto il profilo oggettivo ed in particolare se la materia concernente la disciplina degli incarichi dirigenziali a contratto negli enti locali sia riconducibile al concetto di "contabilità pubblica", nella visione dinamica del significato delineato da queste Sezioni Riunite nella delibera n. 54/CONTR/10. In base a tale giurisprudenza, che va consolidandosi e definendosi nel tempo attraverso l'analisi delle questioni di merito di volta in volta affrontate dalle Sezioni riunite nello svolgimento delle funzioni previste dal citato art. 17, comma 31 della legge 102/2009, possono ritenersi ammissibili, accanto alle questioni riconducibili al concetto di contabilità pubblica - inteso come sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici - anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si tende con ciò ad evidenziare

la disciplina degli incarichi a contratto negli enti locali è riconducibile al concetto di contabilità pubblica

incidono sul piano degli obiettivi di contenimento della spesa

che alcune materie, tra cui quella sul personale (assunzioni, mobilità, incarichi di collaborazione) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente della spesa corrente degli enti locali – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono altresì preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

Alla luce di tali considerazioni, la questione concernente l'estensione alle autonomie territoriali dei limiti percentuali e dei vincoli finanziari posti dalla nuova formulazione dell'art. 19, comma 6 della legge 165 del 2001 presuppone una interpretazione normativa volta ad incidere direttamente sui bilanci degli enti pubblici territoriali, in particolare sul versante della spesa per il personale. La attuale vigenza o meno della specifica disciplina dettata dall'art. 110, commi 1 e 2 del TUEL per il conferimento degli incarichi dirigenziali a contratto, pur ricondotto dalla Corte Costituzionale alla materia dell'ordinamento civile, presenta evidenti riflessi di diretta incidenza anche sulla sana gestione finanziaria e sulla tenuta degli equilibri di bilancio. La conservazione o la perdita di strumenti che offrono agli enti locali una maggiore flessibilità nella definizione degli assetti organizzativi e nella gestione delle risorse umane, è infatti destinata ad incidere sulla attività di programmazione del fabbisogno di personale (quale complesso delle professionalità necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite), a sua volta correlata alle disponibilità di bilancio dell'ente e improntata a principi di contenimento degli organici e della spesa programmata. Principi, questi ultimi, propri non solo della legge delega n. 15 del 2009, ma posti a base dello stesso d.lgs. 165/2001, tra cui preminente appare l'obiettivo di razionalizzare il costo del lavoro pubblico mediante il contenimento della spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (art. 1, comma 1, lett. B del d.lgs. 165/2001).

la limitazione in assunzione dell'8% negli enti locali si ha perché il costo delle buste paga e contratti incide sulle spese di personale e quindi sui bilanci degli enti e per questo sono riconducibili al concetto di contabilità pubblica

6. Passando al merito, la questione verte sulla compatibilità tra le disposizioni dettate dal d.lgs. 150/2009 in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine conferiti a soggetti esterni all'amministrazione e la disciplina dettata in materia per gli enti locali nel d.lgs. 267/2000 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali).

Il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, in vigore dal 15 novembre 2009, ha introdotto, negli art. 37-45, significative modifiche di alcune disposizioni del titolo II, capo II, sezione I, del d.lgs. 165/2001 in materia di dirigenza pubblica.

Nelle ipotesi in esame rileva in particolare l'art. 40 che, nel modificare l'art. 19 commi 6 e seguenti del d.lgs. 165/2001, ha riformulato le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine a soggetti esterni all'amministrazione. Tale disposizione ha, in particolare: confermato i limiti percentuali della dotazione organica entro conferire tali incarichi dirigenziali ("entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia); consentito il ricorso agli incarichi esterni nelle sole ipotesi in cui non sussistono, all'interno delle amministrazioni, persone dotate della qualificazione professionale richiesta; introdotto la necessità di motivare in modo esplicito le ragioni per le quali si intende attingere a professionalità esterne; precisato il meccanismo di computo dei limiti percentuali della dotazione organica (il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso e' uguale o superiore a cinque). Tali disposizioni sono state espressamente ritenute applicabili alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, tra cui anche gli enti locali (comma 6 ter del citato art. 19 del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009).

L'espressa estensione della predetta disciplina anche agli enti locali, pone problemi di compatibilità con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art. 110 del TUEL.

Tale disposizione, nel consentire agli enti locali la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a contratto, distingue tra dirigenti in dotazione organica e dirigenti fuori dotazione organica. Per i primi l'art. 110, comma 1 demanda allo statuto la possibilità di stipulare contratti di diritto pubblico o di diritto privato con l'unico limite della presenza dei requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire ma senza alcuna limitazione numerica o percentuale dei posti disponibili. Per i secondi l'art. 110, comma 2 distingue tra enti nei quali è prevista la dirigenza e gli altri enti, normalmente più piccoli, ove la dirigenza non è prevista. Nel primo caso la disposizione demanda al regolamento

sull'ordinamento degli uffici e dei servizi l'individuazione dei limiti, dei criteri e delle modalità di conferimento, stabilendo tuttavia un limite quantitativo pari al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e garantendo comunque la stipulazione di almeno un contratto. Nell'altro caso la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato viene consentita solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente e in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica dell'ente, arrotondando il prodotto all'unità superiore o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

Queste Sezioni riunite, in coerenza con l'ambito della questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte in relazione alla richiesta di parere formulata dal Comune di Mondovì, si limitano, in questa sede, ad affrontare la questione della compatibilità tra la disciplina dettata dall'art. 110 comma 1 (incarichi dirigenziali a contratto nell'ambito della dotazione organica) e l'art. 19, comma 6 e ss. del d.lgs. 165/2001.

compatibilità tra 110 c 1 e art. 19 c. 6

Il tenore letterale dell'art. 110, comma 1 – la cui disciplina (che demanda allo statuto dell'ente la possibilità di coprire con contratti a tempo determinato i posti dei responsabili dei servizi o degli uffici sia di qualifica dirigenziali che di alta specializzazione) non appare completamente sovrapponibile a quella contenuta nell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 – esclude, in primo luogo, la configurazione, nel caso all'esame, di una ipotesi di abrogazione tacita di tale disposizione ad opera della norma intervenuta successivamente.

La questione sottoposta alle Sezioni riunite concerne pertanto, più propriamente, la diretta applicabilità agli enti territoriali, limitatamente al conferimento degli incarichi dirigenziali a contratto previsti nell'art. 110, comma 1 del TUEL, delle disposizioni contenute nell'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001, malgrado il richiamo, contenuto nell'art. 27 del d.lgs. 165/2001 e nell'art. 111 del TUEL, alla autonomia statutaria e organizzativa riconosciuta agli enti locali.

Soccorre al riguardo il principio, sotteso a più di una disposizione dello stesso d.lgs. 150/2009, in base al quale si considerano direttamente applicabili le norme che contengono i principi di carattere generale, escludendo, per contro, la immediata applicabilità delle norme che introducono modalità operative o misure di dettaglio.

E che le disposizioni dettate dall'art. 19, comma 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001 debbano essere considerate espressione di principi di carattere generale discende, in primo luogo, dalla interpretazione data dalla Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 324/2010 La Consulta, eliminando ogni incertezza, ha, infatti dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Piemonte, Toscana e Marche, in ordine all'art. 40, comma 1, lett. f del d.lgs. 150/2009, confermando l'applicazione immediata e diretta delle citate norme sia nell'ordinamento delle Regioni sia in quello degli enti locali, cui spetta pertanto un corrispondente obbligo di adeguamento.

La Consulta dichiara infondate le questioni di legittimità in ordine all'art. 40 c 1 lett. f del D.Lgs 150/2009 e conferma la applicabilità agli enti locali

La sentenza della Corte Costituzionale afferma, in particolare, che l'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 non riguarda né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto, con la conseguenza che non può rilevarsi alcuna violazione degli art. 117 e 119 della Costituzione giacché la norma impugnata non attiene a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) né di competenza residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali).

Secondo la Consulta, atteso che il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato, il legislatore statale ha correttamente esercitato la propria potestà legislativa adottando una normativa riconducibile alla materia dell'ordinamento civile sia per la fase costitutiva di tale contratto, sia per quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico. Trattandosi pertanto di materia che l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, l'immediata e diretta applicazione anche agli ordinamenti locali e regionali della disciplina contenuta nell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, al pari degli istituti previsti nelle disposizioni indicate nell'art. 74, comma 1 del d.lgs. 150/2009, non determina una violazione della Costituzione.

La Consulta afferma che gli incarichi dirigenziali si realizzano mediante contratto di diritto privato

Quanto all'ambito applicativo, la disposizione introdotta con l'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001, è stata valutata dalla Corte Costituzionale, nel suo complesso, con riferimento in particolare ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato (adeguata motivazione del possesso di particolare e comprovata qualificazione professionale, valutata anche sulla base di precedenti esperienze

lavorative, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione), alla durata massima del rapporto (non superiore a cinque anni) e ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico (l'indennità che – ad integrazione del trattamento economico – può essere attribuita al privato e le conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego). Resta invece sullo sfondo, anche nell'ambito della decisione della Consulta, la disposizione concernente i limiti percentuali della dotazione organica nell'ambito dei quali è concesso agli enti locali conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni. Trattandosi, in ogni caso, di presupposti di fatto attinenti la costituzione del rapporto di lavoro, appare coerente con l'interpretazione accolta dalla Corte Costituzionale ritenere che anch'essi siano immediatamente vincolanti per gli enti territoriali.

La disciplina dettata dall'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 va infatti considerata nel suo complesso proprio alla luce dei principi indicati dal legislatore nella legge delega n. 15/2009 volti, in particolare, a ridefinire la disciplina relativa al conferimento degli incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, della quota della dotazione organica entro la quale sia consentito affidare detti incarichi. Tale interpretazione risulta, inoltre, in linea con la più recente giurisprudenza, anche costituzionale, che, nell'obiettivo di rafforzare il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo (spettanti agli organi di governo) e le funzioni di gestione amministrativa (spettanti alla dirigenza), ha espresso un orientamento restrittivo nei confronti della c.d. "dirigenza fiduciaria", privilegiando, per l'accesso alla dirigenza, il ricorso a procedure selettive pubbliche e, per il conferimento dei relativi incarichi, la dirigenza di ruolo.

Quanto alle concrete percentuali applicabili, queste Sezioni Riunite, condividono l'orientamento seguito dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e per il Veneto. Considerato quindi che la contrattazione collettiva di comparto non prevede la distinzione tra dirigenza di prima e di seconda fascia, appare ragionevole applicare la percentuale dell'8% in considerazione del fatto che la percentuale più elevata è prevista per la dirigenza statale di prima fascia, ovvero addetta ad uffici di livello dirigenziale generale, che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale. Va conseguentemente esteso agli enti locali anche il meccanismo di computo dei limiti

percentuali della dotazione organica (art. 19, comma 6 bis del d.lgs. 165/2001) che, superando le precedenti incertezze, ha definitivamente precisato le modalità applicative in base alle quali il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, deve essere arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso e' uguale o superiore a cinque.

ne 110 c 2 extra-dotazione
8 OB 2011

MODULARIO C. C. - 2

MOD. 2

Alle. 12.2.7

La

Corte dei Conti

N. 14/CONTR/11

competenza del 110 c. 1-2 e valenza del 110 c. 2

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	Maurizio	MELONI
Componenti		
Presidenti di sezione:	Giuseppe S.	LAROSA
	Luigi	MAZZILLO
Consiglieri:	Paolo	NERI
	Mario	FALCUCCI
	Antonio	DE SALVO
	Carlo	CHIAPPINELLI
	Simonetta	ROSA
	Francesco	PETRONIO
	Antonio	FRITTELLA
	Maurizio	PALA
	Giovanni	COPPOLA
	Mario	NISPI LANDI
	Vincenzo	GUIZZI
	Enrico	FLACCADORO
	Giorgio	CANCELLIERI
	Massimo	ROMANO
	Vincenzo	PALOMBA
	Cinzia	BARISANO
	Giovanni	MOCCI
	Luigi	PACIFICO
	Quirino	LORELLI
	Adelisa	CORSETTI
	Natale A.M.	D'AMICO
	Francesco	TARGIA
Primi Referendari:	Donatella	SCANDURRA
	Alessandra	SANGUIGNI
	Giuseppe M.	MEZZAPESA

110 c 2 solo x incarichi extra dotazione organica x esigenze eccezionali e non per la ordinaria gestione di competenze dirigenziali.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato dalle stesse Sezioni riunite con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione, 19 giugno 2008, n. 229 e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Agnone, in data 15 novembre 2010;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Molise n. 84/2010/PAR del 15 dicembre 2010, di rimessione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune;

vista l'ordinanza presidenziale del 2 febbraio 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio, il relatore, Cons. Vincenzo PALOMBA;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia, che costituisce parte integrante della deliberazione, sulla questione di massima avente ad oggetto: se permanga la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti al di fuori della dotazione organica ex art. 110, comma 2 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 che ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001.

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato sia trasmessa alla Sezione di controllo per la

Regione Molise per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

IL RELATORE
Vincenzo Palomba

IL PRESIDENTE
Maurizio Meloni

Depositato in segreteria il 8 marzo 2011

IL DIRIGENTE
Patrizio Michetti

1. Con deliberazione 84/2010/PAR del 15 dicembre 2010, la Sezione regionale di controllo per il Molise ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2008, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), una questione di massima di particolare rilevanza. Il quesito ha ad oggetto se permanga la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti al di fuori della dotazione organica ex art. 110, comma 2 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, che ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001.

extra dotazione 110 c. 2

2. La Sezione regionale di controllo per il Molise riferisce che il Comune di Agnone, la cui pianta organica non prevede dirigenti, a seguito della delibera del Comitato dei Sindaci di nomina del Coordinatore dell'ambito di zona per la gestione dei servizi sociali (di cui il Comune è capofila), ha conferito un incarico a tempo determinato al di fuori della dotazione organica. Essendo nel frattempo intervenuta l'approvazione del d.lgs. 150/2009, che ha esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, le disposizioni dettate in materia di incarichi dirigenziali a termine per le amministrazioni dello Stato, il Comune, con nota del 15 novembre 2010, ha sottoposto, per il parere della medesima Sezione, la questione se le disposizioni contenute nell'art. 110, commi 1 e 2 del d.lgs. 267/2000 siano ancora in vigore o se risultino abrogate a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 ed, in particolare, se sia attualmente ammissibile affidare un incarico al di fuori della dotazione organica ex art. 110, comma 2 del TUEL.

3. Nella relazione di deferimento, la Sezione regionale di controllo - ritenuta la richiesta di parere ammissibile sia dal punto di vista soggettivo che da quello oggettivo - ha sottolineato che la problematica concernente la compatibilità della nuova disciplina dettata dall'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001 (come riformulato dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009) con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art. 110, commi 1 e 2 del testo unico degli Enti Locali ha dato origine ad un difforme orientamento espresso da alcune Sezioni regionali di controllo.

parere 308/2010

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera 308/2010/PAR, ha affermato l'attuale vigenza dell'articolo 110 del TUEL, ritenendo che la disciplina statale trova necessariamente il proprio limite nell'autonomia statutaria e regolamentare costituzionalmente garantite alle autonomie locali. E ciò in quanto la disciplina dettata dall'art. 110 del TUEL, pur se concerne la disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica statale sulla quale incide la riforma, attiene anche ad un aspetto della disciplina dell'organizzazione delle Amministrazioni che, nel caso delle autonomie locali, è riservato alla sfera dell'autodeterminazione del modello organizzativo più consono alla realtà locale. Tale assunto – continua la Sezione regionale di controllo per la Lombardia – trova conferma anche nel dato testuale atteso che: la disciplina statale richiama esplicitamente la distinzione in fasce della dirigenza dello Stato, che non è prevista, al contrario, per la dirigenza degli enti locali; il testo dell'art. 110 TUEL non è stato espressamente modificato dal decreto legislativo di riforma e l'art. 74, comma 2, d.lgs. n. 150/2009 non contempla l'art. 40 tra le disposizioni immediatamente applicabili agli enti locali; opera, infine, in materia la clausola di specialità di cui all'art 1, comma 4 del TUEL che, in ossequio al principio di autonomia degli enti locali, stabilisce che le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

x la Sez. C. Lombardia l'art 40 del 150/2009 non si applica agli Enti Locali

Un diverso orientamento hanno espresso invece la Sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione 44 del 17 giugno 2010) e la Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazione 231 del 27 ottobre 2010) che, alla luce della nuova formulazione dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 ed in particolare del comma 6 ter del citato articolo, hanno ritenuto direttamente applicabile la nuova norma in materia di dirigenza statale anche agli enti locali con la conseguente inefficacia delle nome speciali previgenti, nell'ottica della riconduzione ad unità della disciplina giuridica.

x la Sez. di C. Puglia e Veneto a giugno e ottobre 2010 l'art 40 del 150/2009 si applica agli enti locali

Questa interpretazione, ad avviso delle Sezioni regionali di controllo, discende sia dalle disposizioni contenute nella legge delega 15/2009 – il cui articolo 6, comma 2, lettera h) ha rinviato al legislatore la ridefinizione del conferimento di incarichi «ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi» - sia da quelle previste nel d.lgs. 150/2009. Conferma tale assunto

una lettura costituzionalmente orientata del corpo normativo, laddove le ultime pronunce della Consulta evidenziano la stretta correlazione tra struttura del rapporto di lavoro della dirigenza e l'effettività della distinzione funzionale tra compiti di indirizzo politico – amministrativo e quelli di gestione.

Sempre secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e il Veneto, inoltre, non è neppure rilevabile un contrasto con l'autonomia regolamentare riconosciuta alle Regioni dall'articolo 117 della Costituzione, considerando che la materia dell'accesso al pubblico impiego è oggetto di riserva di legge, secondo quanto previsto dall'articolo 97, comma 3 della Costituzione. E neppure è rilevabile un'incompatibilità con l'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 267/2000 in quanto, essendo la nuova normativa (cioè l'articolo 19, comma 6-ter) parimenti contenuta in un decreto legislativo, ci si imbatte in fonti aventi uguale rango legislativo e le eventuali antinomie normative vanno risolte applicando il criterio cronologico. Infine, per quanto specificamente concerne il contingente numerico, le Sezioni regionali di controllo, nel richiamare l'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001, disciplinante i due limiti del 10% e dell'8%, hanno ritenuto che, in mancanza della distinzione tra dirigenza di prima fascia e seconda fascia, appare, in ogni caso ragionevole applicare una percentuale dell'8%, atteso che la percentuale del 10% si riferisce unicamente agli incarichi di dirigenza statale di prima fascia che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale.

L'art. 40 del d.lgs. 150/2009, successivamente alle deliberazioni delle ricordate Sezioni regionali di controllo, è stato oggetto di sindacato costituzionale proprio nella parte concernente l'estensione agli enti territoriali della disciplina in materia di incarichi dirigenziali a tempo determinato. La Corte Costituzionale, con sentenza 12 novembre 2010 n. 324, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, lett. f del d.lgs. 150/2009, escludendo l'attinenza delle disposizioni impugnate a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali) e riconducendo le stesse alla materia, di competenza statale, dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, atteso che il conferimento di incarichi

dirigenziali a soggetti esterni si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato.

4. A fronte di tali orientamenti difformi, la Sezione regionale di controllo per il Molise, nel rimettere la questione alle Sezioni riunite in sede di controllo attesa la problematica di carattere generale, ha comunque ritenuto che la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40 del d.lgs. 150/2009 non appare di per sé risolutiva dei difformi orientamenti interpretativi. Il problema dell'esatta definizione della portata dei commi 6 e 6 bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 e della consequenziale prevalenza degli stessi sull'art. 110 del TUEL non sembra, infatti, involgere la riferibilità della novella legislativa alla materia della organizzazione o a quella dell'ordinamento civile, quanto piuttosto la verifica della effettiva sovrapponibilità del campo di applicazione oggettivo delle norme in questione. Al riguardo la Sezione regionale di controllo sottolinea la diversità della disciplina recata dal primo comma dell'art. 110 rispetto a quella contenuta nel secondo comma che consente, in ragione dell'autonomia organizzativa riconosciuta agli enti locali, il reperimento di dirigenti, alte specializzazioni e funzionari dell'area direttiva al di fuori della dotazione organica; fattispecie, quest'ultima, che, non essendo prevista per le amministrazioni dello Stato, non è stata contemplata nemmeno nell'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001, anche nella più recente formulazione. Vengono altresì richiamate a sostegno di tale interpretazione: la difficoltà di riconnettere la facoltà riconosciuta agli enti locali di assumere dirigenti a contratto extra dotazione organica alla materia dell'ordinamento civile e l'estraneità dell'abrogazione della citata disposizione ai principi e ai criteri dettati dalla legge delega n. 15/2009, nella materia della dirigenza pubblica.

il 110 comma 2 è ancora valido (non rientra nell'art. 19 c. 6 del 165/2001)

5. Occorre preliminarmente stabilire se la questione sottoposta dalla Sezione regionale di controllo per il Molise sia ammissibile sotto il profilo oggettivo ed in particolare se la materia concernente la disciplina degli incarichi dirigenziali a contratto negli enti locali sia riconducibile al concetto di "contabilità pubblica" nella visione dinamica del significato delineato da queste Sezioni Riunite nella delibera n. 54/CONTR/10. In base a tale giurisprudenza, che va consolidandosi e definendosi nel tempo attraverso l'analisi delle questioni di merito di volta in volta affrontate dalle Sezioni riunite nello

svolgimento delle funzioni previste dal citato art. 17, comma 31 della legge 102/2009, possono ritenersi ammissibili, accanto alle questioni riconducibili al concetto di contabilità pubblica - inteso come sistema di principi e norma che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello stato e degli enti pubblici - anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si tende con ciò ad evidenziare che alcune materie, tra cui quella sul personale (assunzioni, mobilità, incarichi di collaborazione) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente della spesa corrente degli enti locali – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono altresì preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

Alla luce di tali considerazioni, la questione concernente l'estensione alle autonomie territoriali dei limiti percentuali e dei vincoli finanziari posti dalla nuova formulazione dell'art. 19, comma 6 della legge 165 del 2001 presuppone una interpretazione normativa volta ad incidere direttamente sui bilanci degli enti pubblici territoriali, in particolare sul versante della spesa per il personale. La attuale vigenza o meno della specifica disciplina dettata dall'art. 110, con riferimento in particolare alla possibilità di continuare ad effettuare conferimenti di incarichi dirigenziali al di fuori della dotazione organica, presenta evidenti riflessi di diretta incidenza anche sulla sana gestione finanziaria e sulla tenuta degli equilibri di bilancio. La conservazione o la perdita di strumenti che offrono agli enti locali una maggiore flessibilità nella definizione degli assetti organizzativi e nella gestione delle risorse umane, è infatti destinata ad incidere sulla attività di programmazione del fabbisogno di personale (quale complesso delle professionalità necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite) a sua volta correlata alle disponibilità di bilancio dell'ente e improntata a principi di contenimento degli organici e della spesa programmata. Principi, questi ultimi, propri non solo della legge delega n. 15 del 2009, ma posti a base dello stesso d.lgs. 165/2001 tra cui preminente appare l'obiettivo di razionalizzare il costo del lavoro pubblico mediante il contenimento della

spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (art. 1, comma 1, lett. B del d.lgs. 165).

6. Passando al merito, la questione verte sulla compatibilità tra le disposizioni dettate dal d.lgs. 150/2009 in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine conferiti a soggetti esterni all'amministrazione e la disciplina dettata in materia per gli enti locali nel d.lgs. 267/2001 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali).

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, in vigore dal 15 novembre 2009, ha introdotto, negli art. 37 – 45, significative modifiche di alcune disposizioni del titolo II, capo II, sezione I, del d.lgs. 165/2001 in materia di dirigenza pubblica.

Nelle ipotesi in esame rileva in particolare l'art. 40 che, nel modificare l'art. 19 commi 6 e seguenti del d.lgs. 165/2001, ha riformulato le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine a soggetti esterni all'amministrazione. Tale disposizione ha, in particolare: confermato i limiti percentuali della dotazione organica entro conferire tali incarichi dirigenziali ("entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia); consentito il ricorso agli incarichi esterni nelle sole ipotesi in cui non sussistono, all'interno delle amministrazioni, persone dotate della qualificazione professionale richiesta; introdotto la necessità di motivare in modo esplicito le ragioni per le quali si intende attingere a professionalità esterne; precisato il meccanismo di computo dei limiti percentuali della dotazione organica (il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso e' uguale o superiore a cinque). Tali disposizioni sono state espressamente ritenute applicabili alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, tra cui anche gli enti locali (comma 6 ter del citato art. 19 del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009).

L'espressa estensione della predetta disciplina anche agli enti Locali, pone problemi di compatibilità con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art.110 del Testo Unico degli Enti Locali.

Tale disposizione, nel consentire agli enti locali la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a contratto, distingue tra dirigenti in dotazione organica e dirigenti fuori dotazione organica. Per i primi l'art. 110, comma 1 demanda allo statuto la possibilità di stipulare contratti di diritto pubblico o di diritto privato con l'unico limite della presenza dei requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire ma senza alcuna limitazione numerica o percentuale dei posti disponibili. Per i secondi l'art. 110, comma 2 distingue tra enti nei quali è prevista la dirigenza e gli altri enti, normalmente più piccoli, ove la dirigenza non è prevista. Nel primo caso la disposizione demanda al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi l'individuazione dei limiti, dei criteri e delle modalità di conferimento, stabilendo tuttavia un limite quantitativo pari al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e garantendo comunque la stipulazione di almeno un contratto. Nell'altro caso la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato viene consentita solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente e in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica dell'ente, arrotondando il prodotto all'unità superiore o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

Queste Sezioni riunite, in coerenza con l'ambito della questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Molise in relazione alla richiesta di parere formulata dal Comune di Agnone, si limitano in questa sede, ad affrontare la questione della compatibilità tra la disciplina dettata dall'art. 110 comma 2 (incarichi dirigenziali a contratto al di fuori della dotazione organica) e l'art. 19, comma 6 e ss. del d.lgs. 165/2001.

La diversa questione circa la compatibilità tra la disciplina dettata nell'art. 110, comma 1 del TUEL con il disposto dell'art. 19, commi 6 e 6 bis del d.lgs. 165/2001 è stata infatti risolta dalle Sezioni riunite di questa Corte con le deliberazioni n. 12 e 13 dell'8 marzo 2011 ove, esclusa l'abrogazione tacita dell'art. 110, comma 1 del TUEL, è stata riconosciuta la diretta applicabilità agli enti territoriali di tutte le disposizioni contenute nell'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001.

La disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 110 del TUEL appare riferibile ad una fattispecie del tutto diversa da quella disciplinata dal comma precedente, in quanto volta a sopperire, come nel caso del Comune di Agnone, ad esigenze gestionali straordinarie che, sole, determinano l'opportunità di affidare funzioni, anche

dirigenziali, *extra dotationem* e quindi al di là delle previsioni della pianta organica dell'ente locale che, invece, cristallizza il fabbisogno ordinario di risorse umane.

La possibilità riconosciuta agli enti territoriali, in ragione della propria autonomia organizzativa, di reperire dirigenti, alte specializzazioni e funzionari dell'area direttiva al di fuori della dotazione organica rappresenta dunque un peculiare strumento gestionale di grande flessibilità che, calibrato alle esigenza strutturali degli enti locali, appare funzionale soprattutto agli enti di ridotte dimensioni.

La diversità della ipotesi normativa in esame si rintraccia inoltre nella diversa disciplina che, a fronte della massima discrezionalità fino ad oggi concessa agli enti locali nell'affidare incarichi a termine nell'ambito dei posti in dotazione organica, circonda di maggiori cautele la possibilità di conferire incarichi dirigenziali fuori dotazione organica, imponendo una percentuale massima prevista per legge (5% della dotazione organica sia negli enti ove è prevista la dirigenza che in quelli ove non è prevista) e il possesso di particolari professionalità, non riscontrabili all'interno dell'ente (limitatamente agli enti ove non è prevista la dirigenza).

La specificità della fattispecie - che, in quanto non prevista per le amministrazioni dello Stato, non rientra nemmeno nell'ambito della disciplina dettata in materia di dirigenza dall'art. 19 del d.lgs. 165/2001 né nella sua formulazione originaria né a seguito della novella introdotta dal d.lgs. 150/2009 – esclude la configurazione, nel caso all'esame, di una ipotesi di incompatibilità tra norme tali da rendere impossibile la loro contemporanea applicazione alla luce del rispettivo principio ispiratore (art.15 delle preleggi). Né può ritenersi che la nuova disciplina della dirigenza, dettata esplicitamente per le sole amministrazioni dello Stato (art. 13 del d.lgs. 165/2001), integri un sistema normativo tendenzialmente completo, in considerazione, da un lato, della limitata portata applicativa dell'art. 19, comma 6 ter (che estende agli enti territoriali le sole disposizioni relative alla dirigenza a contratto) e, dall'altro, della riserva statutaria e regolamentare attribuita agli enti territoriali dall'art. 27 del d.lgs. 165/2001 e dall'art. 111 del TUEL.

7. In mancanza di una disposizione di abrogazione espressa contenuta nel d.lgs. 165/2001 (come integrato dal d.lgs. 150/2009), la diversa portata precettiva delle disposizioni in conflitto non integra, pertanto, in ossequio ai consolidati canoni

ermeneutica, l'abrogazione tacita della disposizione contenuta nell'art. 110, comma 2 del TUEL che risulta pertanto tuttora applicabile.

22-7-2011

All. 122-2-8

Deliberazione n. 47/2011/PAR
Comune di Albano Laziale

8% incl. ti personale

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Vittorio Zambrano	Presidente;
dott. Rosario Scalia	Consigliere;
dott. Francesco Alfonso	Consigliere;
dott.ssa Maria Luisa Romano	Consigliere (relatore);

nell'adunanza del 22 luglio 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, c. 8;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Albano Laziale (RM) con note n. 19738 e 19740 del 2 maggio 2011 ed integrata con note n. 22148 e 22150 del 17 maggio 2011, fatte pervenire a più riprese, direttamente e per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio, con definitiva acquisizione al protocollo della Sezione in data 7 giugno 2011 con il n. 3452;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 11 del 20 luglio 2011 di convocazione della Sezione nell'odierna adunanza per deliberare sulla suddetta richiesta;

Udito il relatore, dott.ssa Maria Luisa Romano;

PREMESSA

Con le note indicate in epigrafe, il Comune di Albano Laziale, in persona del Sindaco pro-tempore, ha formulato una pluralità di quesiti interpretativi inerenti alla corretta applicazione, delle disposizioni dettate dall'art. 19, commi 6 e 6*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nel testo novellato dall'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, relative alle modalità di copertura di posti dirigenziali in pianta organica con personale non di ruolo assunto con contratto a tempo determinato, contenute nell'ambito della disciplina della dirigenza statale (art. 13, d. lgs. 165/2001) ed espressamente estese, ex comma 6ter del medesimo art. 19, a tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compresi gli Enti Locali, con impatto sulla previgente disciplina speciale concernente tale forma di reclutamento straordinario presso detti Enti, contenuta nell'art. 110, comma 1, TUEL.

Nella specie, il Comune istante - richiamando la recente decisione della Corte Costituzionale circa la riferibilità delle disposizioni generali in argomento alla materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, primo comma, Costituzione, nonché gli orientamenti di massima, espressi dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazioni dell'8 marzo 2011, nn. 12-13-14/CONTR/11, circa la loro immediata cogenza per gli Enti Locali, pur in assenza di recepimento nei rispettivi ordinamenti - ha manifestato, in via principale, dubbi sulla totale sovrapponibilità fra i richiamati art. 19, comma 6, del Decreto Legislativo n. 165/2001 (Testo Unico Pubblico Impiego – T.U.P.I.) e 110, comma 1, TUEL, ritenendo che quest'ultimo possa avere un ambito di applicazione più ampio rispetto al primo ed essere, perciò, tuttora, parzialmente compatibile con

l'esercizio dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti interessati di cui all'art. 3, comma 4 del TUEL.

A sostegno di tali dubbi, ha richiamato l'attenzione su quanto disposto dall'art. 110, comma 1, che espressamente consente agli Enti Locali di istaurare rapporti di lavoro dirigenziale ***"con contratti a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato"***, sottolineando come solo le fattispecie contemplate dalla seconda parte della norma possano trovare corrispondenza con quelle disciplinate dall'art. 19, comma 6.

Queste ultime infatti - stando all'interpretazione offerta dalla Corte Costituzionale a sostegno della riconducibilità della relativa disciplina alla materia dell'ordinamento civile - sono caratterizzate proprio dalla natura civilistica della fase costitutiva, oltre che dall'essere rivolta a soggetti esterni all'amministrazione interessata.

Conseguentemente, ha ipotizzato che l'integrazione obbligatoria tra le due discipline possa reputarsi operante solo parzialmente e cioè con riguardo alla facoltà di conferire incarichi basati su contratti a tempo determinato di diritto privato ex art. 110, comma 1, TUEL, secondo alinea, evidenziando come per effetto di essa tali contratti siano utilizzabili unicamente in conformità all'art. 19, commi 6 e 6*bis* e, per i conferimenti ivi previsti che, secondo il richiedente, sarebbero riferibili ai soli soggetti esterni all'amministrazione interessata.

Argomentando *"a contraris"*, il Comune ha prospettato che viceversa l'art.110, comma 1, TUEL primo alinea, possa legittimare *"il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato a funzionari di categoria D, in*

possesso dei requisiti di legge e appartenenti ai ruoli dell'Ente, ...nell'ambito del contratto di diritto pubblico, stipulabile secondo i limiti e le modalità previste dallo Statuto", fattispecie non prevista dall'art. 19, commi 6 e *6bis* e, perciò, non presa in considerazione né dalla Corte Costituzionale, né dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che si sono limitate a pronunciare, rispettivamente, sull'interpretazione generale e sull'impatto applicativo, per le Autonomie Locali, di quest'ultima normativa.

Il Sindaco di Albano Laziale ha infine fatto presente che si tratta di evenienza molto frequente presso gli Enti locali muniti di una dotazione organica dirigenziale, ma privi di personale di qualifica corrispondente.

In tale contesto, ha chiesto alla Sezione di esprimere il proprio parere in ordine:

1) alla correttezza della proposta interpretazione dell'art. 110, comma 1, Tuel, che postula l'applicazione ai soli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni della disciplina dell'art. 19, commi 6 e *6bis*, ed in particolare alla perdurante possibilità di conferimento di siffatti incarichi temporanei *"a funzionari interni all'Ente di categoria D in possesso dei requisiti di legge"* e *"senza la limitazione percentuale dell'8%"* rispetto alla dotazione organica dirigenziale, fissata dai menzionati commi 6 e *6bis*, che la giurisprudenza contabile reputa valevole per gli Enti Locali;

2) alla possibilità di disporre tale conferimento a personale dell'Ente, come sopra identificabile, "con provvedimento fiduciario, stante la presenza dei requisiti previsti dalla legge e di apposita disposizione regolamentare";

3) alla "sorte" di taluni rapporti lavorativi dirigenziali a termine, intercorrenti con soggetti esterni, instaurati ex art. 110, comma 1, TUEL "oltre

il limite dell'8%, dopo l'approvazione dell'art. 40 del d.lgs. 150/2009, ma prima dei pronunciamenti delle Supreme Corti, e ancora non cessati per scadenza del termine"

4) al significato da attribuire al concetto di dotazione organica dirigenziale, da assumere, *ex lege*, a base di computo del limite in argomento, chiedendo se esso vada riferito *"alla dotazione organica dirigenziale in astratto e dunque potenziale, derivante dal disegno organizzativo comunale"* e definita in 8 unità, ovvero alla *"dotazione organica in concreto"* consolidatasi nel tempo, anche in forza di specifici atti deliberativi, in sole 6 unità.

La richiesta, diffusamente argomentata, è stata corredata da copia in estratto dello Statuto dell'Ente, nonché integrale dell'ultima deliberazione di Giunta di definizione della pianta organica del personale.

Non si rinviene, invece, in atti copia del vigente regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, di cui detta deliberazione è attuativa.

DIRITTO

Questioni preliminari

In via preliminare, spetta al Collegio di vagliare la sussistenza dei presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva per l'esercizio delle attribuzioni consultive di cui all'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003.

Il primo profilo comporta la verifica esterna dell'imputabilità della richiesta agli Enti legittimati ad avanzarla, nonché della regolarità della sua produzione nel rispetto delle forme minime previste dalla legge.

Nella specie, l'istanza è da reputarsi ricevibile, conformemente a pacifica giurisprudenza di questa Sezione (cfr. ex multis Sezione controllo per il Lazio n. 28/2011/PAR) in quanto ritualmente sottoscritta dal Sindaco di

Albano Laziale, cui spetta, ex art. 50 del TUEL, la rappresentanza politico-istituzionale del Comune, e trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

La valutazione dell'ammissibilità oggettiva sottende, invece, una prima delibazione dei contenuti dell'istanza, essendo volta a stabilire l'inerenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica, in ordine alla quale si radica la competenza consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi della menzionata norma della legge n. 131/2003, nonché il loro carattere di generalità e la relativa assenza di implicazioni su attività gestionali già avviate, con atti e provvedimenti, dall'amministrazione richiedente. Ciò ad evitare:

a) da un lato, di esulare dai confini delle attribuzioni consultive, che non hanno portata generale ma vanno intese come complementari alle altre funzioni istituzionali attribuite dalla legge n. 131/2003 alla Corte stessa, in quanto mosse dalla stessa "ratio" di garanzia della sana gestione e degli equilibri di finanza pubblica;

b) dall'altro, di snaturare l'attività consultiva, trasformandola surrettiziamente in una sorta di valutazione ex post di gestioni già avviate e/o demandandole scelte gestionali rientranti esclusivamente nella discrezionalità e nella responsabilità degli amministratori, con interferenze non consentite sulle funzioni di controllo e giurisdizionali parimenti spettanti alla Corte dei conti.

Riguardo al primo profilo, non possono sussistere dubbi circa la riconducibilità dei molteplici quesiti posti dall'Amministrazione alla materia della contabilità pubblica nell'accezione dinamica nella quale essa va intesa,

secondo orientamenti ormai consolidati di questa giurisprudenza contabile. (cfr. Sezioni Riunite n. 54/CONTR/2010).

Si tratta, infatti, di questioni afferenti all'interpretazione ed all'applicazione di norme sul reclutamento del personale e sulla disciplina del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, ambito gestionale fatto oggetto di attenzione costante in sede di legislazione finanziaria per il suo particolare rilievo sul bilancio corrente degli enti interessati e tale da assumere anche per ciò che attiene alle scelte di carattere sostanziale, influenza significativa per il conseguimento degli obiettivi di riqualificazione e contenimento della spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

È dirimente, in proposito, la considerazione che questioni interpretative ad oggetto analogo sono state concordemente reputate ammissibili in sede consultiva ed esaminate nel merito da una pluralità di Sezioni regionali di controllo (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia: del. n. 308/2010/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia: del. n. 44 del 17 giugno 2010 e Sezione ragionale di controllo per il Veneto: del. n. 231 del 27 ottobre 2010) nonché in conformità trattate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con le deliberazioni di massima n. 12-13-14/CONTR/2011, che si richiamano in questa sede per gli aspetti preliminari in argomento.

A conclusioni non altrettanto univoche si perviene quanto al secondo aspetto di ammissibilità oggettiva, inerente - come detto - alla portata generale e preventiva dei quesiti formulati dall'Amministrazione.

Ad avviso del Collegio, infatti, detti requisiti non assistono il quesito indicato in premessa con il n. 3, palesemente relativo a conferimenti di

incarichi dirigenziali concreti e specifici già perfezionati e perciò implicante una valutazione su attività gestionale *"in itinere"*, riservata alla sede del controllo di regolarità contabile e di sana gestione, nonché scelte amministrative concrete che rientrano nell'esclusiva ponderazione e responsabilità dell'Amministrazione.

Sul quesito in argomento, pertanto, non può esservi luogo pronunzia, per inammissibilità oggettiva.

I rimanenti tre quesiti possono essere, invece, considerati ammissibili sul piano oggettivo, limitatamente alle sottese problematiche interpretative astratte, depurate da ogni riferimento alla situazione organizzativa concreta degli uffici comunali ed ai conferimenti degli incarichi di direzione che si avrebbe nello specifico intenzione di porre in essere, analiticamente descritte nella richiesta di parere.

In special modo, non può esser tratto dalla presente pronuncia nessun orientamento in merito alla supposta professionalità degli aspiranti dirigenti a termine presso il Comune di Albano Laziale, né circa la legittimità o meno di atti deliberativi della pianta organica dichiaratamente difformi dal regolamento di organizzazione a monte adottato.

Ciò, a salvaguardia dei diversi ruoli istituzionali spettanti alla Corte dei conti e all'Amministrazione interessata, l'uno svolto in posizione di neutralità a tutela dell'ordinamento nel suo complesso, l'altro consistente nel potere-dovere di declinare l'interesse pubblico affidato alle cure dell'ente in scelte amministrative, che siano legittime e improntate a valutazioni di sana gestione in concreto (cfr., ex multis, Sezione di controllo Lazio del. n. 7/2011/PAR e Sezione di controllo per la Lombardia del. n. 308/2010/PAR).

Affermata con le anzidette precisazioni l'ammissibilità oggettiva parziale dell'istanza, è possibile passare all'esame del merito.

Questioni di merito

1. Aspetti generali.

I primi due quesiti vanno trattati congiuntamente, attesa la loro stretta interconnessione e il loro analogo rilievo principale.

Entrambi attengono alle ricadute applicative presso gli Enti Locali delle disposizioni, dettate per le Amministrazioni dello Stato dall'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001 (Testo Unico Pubblico Impiego - TUPI), come modificato ed integrato dal d.lgs. 150/2009, in materia di preposizione a posti di funzione dirigenziali di soggetti privi della corrispondente qualifica, mediante apposito contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (c.d. dirigenti "a contratto"), estese specificamente a tali Enti dal comma 6*ter* del medesimo art. 19.

Trattasi, com'è noto di disposizioni alle quali, secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, ex art.17, comma 31, del d.l. 78/2009, con le deliberazioni di massima n. 12-13-14/CONTR/2011, non può essere attribuita efficacia abrogativa delle preesistenti norme già contenute nel decreto legislativo n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali - TUEL) - e in particolare nell'art. 110 - inerenti ad oggetto analogo, fino ad oggi costituenti disciplina autonoma della materia per gli Enti Locali.

Ciò, da un lato, per la rilevata assenza di ogni riferimento testuale ai corrispondenti articoli del TUEL nella lista delle norme espressamente abrogate ex art. 66 del d.lgs. 150/2009 per effetto della riforma del TUPI; dall'altro, per la clausola rafforzativa espressa, che assiste in generale le

disposizioni del medesimo TUEL, ex art 1, comma 4, precludendone la modificazione sostanziale con effetto di abrogazione tacita ad opera di sopravvenienze normative di pari rango.

Di esse, peraltro, neppure può ormai essere revocata in dubbio l'applicabilità a Comuni e Province, in forma immediata e indipendente da apposito recepimento, stante la relativa valenza di norme di principio che – sempre secondo il citato orientamento interpretativo delle Sezioni Riunite, vincolante per le Sezioni regionali – è desumibile sia dalla qualificazione, nei suddetti termini, impressa dall'art. 1 del d.lgs. 150/2009 a tutte le innovazioni dal medesimo arrecate al TUPI, sia dalla lettura costituzionalmente orientata offerta in proposito dalla Corte costituzionale con la sent. 324/2010, peraltro ben nota al Comune istante.

Ne consegue che le richiamate disposizioni dell'art. 19 possono essere intese unicamente come integrative rispetto a quelle già contenute nel TUEL, con le quali vanno perciò necessariamente coordinate, in modo da assicurane una lettura in combinato che ne salvaguardi la piena coesistenza.

In proposito, non si può omettere di considerare che, essendo le medesime tarate in relazione al vigente ordinamento della dirigenza statale, l'innesto nel diverso ordinamento della dirigenza degli enti locali, dotato di peculiarità sue proprie, non è affatto operazione agevole.

A tal fine, non basta limitarsi ad individuare le parti dei commi 6 e 6 bis sopra richiamati che, per attenere a profili non normati dall'art. 110 TUEL, appaiano, rispetto ad esso, complementari, ma occorre anche una valutazione in termini di compatibilità con il diverso contesto normativo in cui tale trasposizione dovrebbe avvenire.

Detta esigenza è evidenziata anche dall'insorgenza in concreto dei dubbi espressi dal Comune di Albano Laziale, come esposti in fatto, che trovano consistenza proprio nell'ipotizzata contestuale applicabilità fra le due normative in argomento.

2. Sul possibile discrimine soggettivo.

L'istante, infatti, propone una lettura integrata fra l'art. 19, comma 6, e l'art. 110, comma 1, per valorizzare la differenza, evidenziabile in quest'ultima norma, fra gli incarichi conferiti mediante contratto di diritto privato e quelli conferiti mediante contratti di diritto pubblico.

Cosicché, mentre i primi, reputati totalmente assimilabili all'archetipo tracciato dalla normativa generale, si caratterizzerebbero per essere rivolti a soggetti esterni all'amministrazione, i secondi sarebbero destinabili a funzionari della stessa amministrazione comunale, venendo ad integrare una fattispecie speciale e regolabile autonomamente dagli enti interessati.

Siffatta prospettazione viene corroborata dal richiamo alla pronunzia della Corte Costituzionale n. 324/2010, per la quale la disciplina dell'art. 19, commi 6, 6 *bis* e 6 *ter*, intanto può considerarsi costituzionalmente legittima e non invasiva dell'autonomia legislativa regionale e di quella statutaria e regolamentare degli Enti locali, proprio in quanto il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni disciplinato dalla medesima, "*si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato*", fatto che imprime natura civilistica alla "*disciplina della fase costitutiva di tale contratto*" nonché a quella "*del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico*", con conseguente ascrivibilità alla

materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà esclusiva del legislatore statale ex art. 117, comma 2, lett. l, della Costituzione.

La tesi interpretativa del Comune, così come esposta, non è condivisibile.

Essa si fonda, invero, sul presupposto che le fattispecie di cui all'art. 19, comma 6, siano finalizzate esclusivamente al reclutamento temporaneo di dirigenti non legati all'amministrazione da un preesistente rapporto di lavoro subordinato, ad altro titolo con essa instaurato.

Si tratta, però, di assunto smentito sia dalla lettera della norma, che dalla sua interpretazione sistematica.

Al riguardo, mette conto osservare come i soggetti "incaricabili" sono individuati dal detto comma 6 in base al possesso di requisiti sostanziali di professionalità che solo indirettamente evocano l'appartenenza a determinate categorie soggettive.

art. 19 comma 6

Orbene, tra le esperienze professionali in questione, la norma - che costituisce, è bene precisare, unico riferimento esistente in materia - fa rientrare espressamente anche quelle maturate nella titolarità di posizioni funzionali che abilitano all'acceso stabile ai ruoli dirigenziali presso le pubbliche amministrazioni **"ivi comprese quelle che conferiscono l'incarico"**.

L'eventualità che dette professionalità possano essere rinvenute anche tra i funzionari già in servizio presso le amministrazioni interessate, discende dalla lettura complessiva della norma. Essa è stata, infatti, tenuta ben presente dal legislatore quando ha disciplinato gli effetti dei conferimenti in argomento su un eventuale preesistente rapporto di lavoro ancora in corso,

prevedendone la sospensione per la durata dell'incarico dirigenziale mediante il collocamento in aspettativa senza assegni.

Si tratta, peraltro, di un'ipotesi contemplata nell'art. 19, introdotta specificamente dall'art. 14 *sexies* del D.L. 115/2005, convertito nella legge 17 agosto 2005, n. 168 e mai venuta meno per effetto delle sue sopravvenute modifiche e che, ad avviso di questo Collegio, neppure può ritenersi rivisitata in forza dell'introduzione ad opera dell'art. 40, del d.lgs. 150/2009, del presupposto indefettibile per legittimare il ricorso ad incarichi a contratto, dato dall'assenza di professionalità adeguate "**all'interno dei ruoli dell'amministrazione**", giacché trattasi di espressione che nel contesto di inserimento è da intendersi riferibile ai soli ruoli dirigenziali della medesima, e non all'organico complessivo.

Nulla vieta, pertanto, di conferire incarichi dirigenziali con contratti di diritto privato ex art. 110, comma 1, e conformemente a presupposti e limiti di cui all'art. 19, comma 6, anche a funzionari del Comune di categoria D, fermo il contestuale collocamento in aspettativa, essendo le due norme perfettamente integrabili quanto al descritto profilo soggettivo.

In questa direzione, del resto, argomenta pure l'orientamento espresso nella dichiarazione congiunta n. 1 unita al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto dirigenza di Regioni ed Enti locali, stipulato nel febbraio 2006, concernente il quadriennio normativo 2002/2005 ed il biennio economico 2002/2003, nella quale si rinvia proprio all'applicazione dell'art. 19, comma 6, nei sensi indicati.

Con le dette precisazioni, il criterio soggettivo perde di rilievo per distinguere le due ipotesi contemplate dall'art. 110, comma 1, TUEL.

In effetti, il preteso collegamento biunivoco ravvisato fra incarichi basati su un contratto avente natura pubblicistica e qualità di dipendente comunale del soggetto incaricato non presenta alcun altro apprezzabile fondamento, né positivo né concettuale.

In proposito, va precisato che:

- l'art. 110, comma 1, TUEL non offre appigli testuali nella direzione indicata, in quanto è privo di qualsivoglia riferimento espresso ai requisiti dei soggetti che possono legittimamente essere prescelti quali controparti dei rapporti di lavoro a tempo determinato ivi indicati e quindi alla pretesa riferibilità dei c.d. contratti di diritto pubblico ai soli dipendenti dell'ente conferente con qualifica diversa da quella di dirigente;
- nessun riferimento implicito in tal senso può trarsi dalla distinzione fra contratti di diritto pubblico e di diritto privato, contenuta nella norma in argomento, atteso che – quand'anche si volesse ad essa dare un substrato concettuale positivo univoco - la qualità dei soggetti contraenti, e nella specie della controparte dell'amministrazione, è profilo pacificamente reputato irrilevante ai fini della riconduzione degli atti negoziali dell'amministrazione stessa all'una o all'altra categoria.

3. Sul discrimine inerente alla fase costitutiva.

Alla luce di quanto sopra, la problematica della *"sovrapponibilità"* o meno tra le fattispecie disciplinate dall'art. 110, comma 1, TUEL e quelle di cui all'art. 19, comma 6 TUPI, e la conseguente sussistenza di eventuali margini di specialità reciproca fra le due norme, tali da determinare la sottrazione di parte delle prime all'applicazione dei principi dettati per le seconde ovvero la

necessità di un recepimento espresso ai sensi dell'art. 111 TUEL, si ridimensiona notevolmente.

Resta, semmai, da chiarire se diversità effettive discendano dalla distinzione, rinvenibile solo nell'art. 110, comma 1, TUEL, in ordine alla natura dello strumento contrattuale all'uopo adottato.

Ciò, impone, una riflessione sull'ammissibilità del contratto di diritto pubblico in un ambito quale quello dei rapporti di pubblico impiego, nel quale l'amministrazione agisce ormai da tempo "*incontestabilmente*" con i poteri del privato datore di lavoro (art. 2, comma 2, d.lgs. 30/3/2001, n. 165).

È bene precisare che tale figura, del tutto priva di definizione normativa apposita, è frutto di controversa elaborazione dottrinaria risalente, caratterizzata – rispetto al negozio giuridico di diritto comune - per accedere strettamente all'esercizio di potestà autoritative e per essere destinata a regolare convenzionalmente rapporti di natura pubblicistica.

Sul punto, ritiene il Collegio che un'interpretazione dell'art. 110, comma 1, TUEL, tesa a recepire il riferimento positivo ivi contenuto in questa accezione non sia compatibile con i principi generali desumibili dal d. lgs. 165/2001 ed ancor prima dal d. lgs. 29/1993, che ne rappresenta l'immediato antecedente, tra l'altro puntualmente richiamati dall'art. 89, comma 6 TUEL. Essa, infatti, porterebbe surrettiziamente ad attrarre i rapporti di lavoro dirigenziale con le pubbliche amministrazioni nell'orbita del diritto pubblico, in contrasto con la "*ratio*" della nuova disciplina dettata dal d. lgs. 29/1993 e, successivamente, via via perfezionata, tendente viceversa ad affermarne - in generale e salve ipotesi specifiche ed eccezionali - la natura privatistica.

A sostegno di tale convincimento, vi è nella specie l'uniformità della disciplina del rapporto di lavoro a tempo determinato, sia che esso venga instaurato da una pubblica amministrazione, sia che intercorra con un soggetto privato, giusta il disposto dell'art. 36 del d. lgs. 165/2001. Ciò a rimarcare un'unitarietà tipologica e normativa non intaccabile, in ragione dei peculiari presupposti e limiti che legittimano le amministrazioni a farvi ricorso e che nel caso della dirigenza si rinvengono proprio nell'art. 19, comma 6, TUPI.

Ne deriva che la distinzione posta dall'art. 110, comma 1, TUEL può trovare significato plausibile solo ove intesa come finalizzata a rimarcare differenze inerenti alla fase che precede la sottoscrizione del contratto, da ascrivere nella generalità dei casi a regole procedimentali, fissate a livello statutario e regolamentare ex artt. 89 e 111 del TUEL, e solo in via del tutto straordinaria svincolata dalle medesime, come avviene in campo privatistico.

In questa accezione, essa appare influenzata dalle incertezze, esistenti all'epoca dell'emanazione del TUEL e solo successivamente superate dalla disciplina generale, in ordine alla natura ed al grado di discrezionalità degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali a dirigenti di ruolo, in contrapposizione alle chiare regole selettive da seguire ai fini della loro assunzione

Ed in effetti, per diffuso orientamento e prassi, mentre era indubbia la necessità di procedure concorsuali a monte del contratto fonte del rapporto di lavoro subordinato, senza che in alcun modo se né ponesse in discussione la natura "privatistica", il conferimento veniva disposto mediante atti di natura unilaterale ispirati ad ampia discrezionalità e del tutto avulsi dall'osservanza di

regole procedurali comparative, in base ad un malinteso concetto di necessaria fiduciarietà tra dirigente incaricato e autorità politica incaricante.

Ne derivava un netto dualismo quanto a modalità di selezione del dirigente e modalità di assegnazione del posto di funzione, difficile da contemperare nelle ipotesi di incarichi esterni, nelle quali un'unica fonte contrattuale genera tanto il rapporto di lavoro tanto di quello di servizio.

Orbene, nel quadro sopra delineato, la precisazione contenuta nell'art. 110, comma 1 TUEL, appare comprensibile ed antesignana, giacché recepisce per l'assegnazione di incarichi "esterni", nei sensi dianzi precisati, un'esigenza di trasparenza e selettività, che solo successivamente e con gradualità è stata espressa dalle norme del d. lgs. 165/2001, peraltro in modo netto solo per la dirigenza di ruolo.

3. Elementi di uniformità e differenze fra le due norme.

Intesa in questi termini, essa appare non solo non contrastante con la "*ratio*" delle modifiche introdotte dal d. lgs. 150/2009 alla dirigenza "*a contratto*", ma anche più avanzata rispetto all'attuale formulazione dell'art. 19, comma 6, TUPI, in quanto riconosce agli enti locali la facoltà di procedere al reclutamento di dirigenti a termine con procedure concorsuali analoghe a quelle per il reclutamento della dirigenza di ruolo, che nel primo non sono prese in considerazione.

In effetti, le modifiche introdotte dal menzionato d.lgs. 150/2009 alla normativa del d. lgs. 165/2001 in materia di accesso alla dirigenza e di conferimento di incarichi dirigenziali contengono – come emerge inequivocabilmente dalla delega speciale di cui all'art. 6, comma 2, lett. h) della legge n. 15/2001 – correttivi volti ad attenuarne la "*fiduciarietà*" e ad

assicurarne al tempo stesso la maggiore stabilità, a sostegno della chiara distinzione fra funzioni di indirizzo e controllo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, spettanti alla dirigenza, nonché della continuità dell'azione amministrativa, intese dalla Corte Costituzionale come diretto corollario dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost., cui non può essere arrecato "*vulnus*" mediante meccanismi di reclutamento e assegnazione a posti apicali, che non offrano garanzie di individuazione di funzionari idonei e neutrali.

Tuttavia, in questa direzione, le medesime, da un lato, impongono il conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo previa procedura interna di tipo comparativo, con contestuale introduzione di obblighi di motivazione stringenti a sostegno del mancato rinnovo a scadenza, (cfr. comma 1 *ter* dell'art. 19); dall'altro, tendono a limitare il ricorso agli incarichi a contratto più marcatamente fondati sull'*intuitu personae*, in quanto caratterizzati, oltre che dalla connaturata temporaneità del rapporto di lavoro sottostante, anche dal conferimento in forma diretta e - nell'interpretazione offerta dalla Corte Costituzionale con la nominata sentenza n. 324/2010 - nell'esercizio di un'autonomia negoziale totalmente attratta nell'orbita del diritto privato.

Ed è proprio con riguardo alle fattispecie contemplate dall'art. 19, comma 6, che le Sezioni Riunite della Corte dei conti - con il citato orientamento di massima (deliberazioni nn. 12-13-14/CONTR/2011) - hanno affermato l'immediata e diretta applicabilità agli Enti locali della regola principale, con la quale si esprime il principio di riduzione degli incarichi esterni, in nome del maggior *favor* per il ricorso a dirigenti di ruolo stabilmente inseriti nell'organizzazione amministrativa, e cioè quella della

fissazione di rigidi limiti percentuali rispetto alla dotazione organica dirigenziale, considerati come "presupposti di fatto attinenti alla costituzione del rapporto di lavoro" la cui disciplina, in coerenza con quanto affermato dalla Corte Costituzionale, va ricondotta esclusivamente alla materia dell'ordinamento civile.

4. I limiti degli incarichi "a contratto".

In tale contesto, è convincimento di questo Collegio che detto orientamento si attagli ai soli incarichi conferibili ex art. 110, comma 1, in via residuale mediante "contratti di diritto privato", in tutto identici alle fattispecie di cui al menzionato art. 19, comma 6, mentre non riguardi le diverse fattispecie che da esse si discostano, in ordine non tanto alla natura privatistica del rapporto, quanto alla sua fase costitutiva retta da regole pubblicistiche, rimaste del tutto inesplorate nelle pronunzie rese da parte della Corte Costituzionale e da parte delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, il cui oggetto è apparso più circoscritto in ragione del principio della rispondenza a quanto richiesto.

Per queste ultime, che non possono ritenersi espressamente derogate o abrogate dall'art. 19, comma 6, privo di questa efficacia secondo quanto affermato dalle stesse Sezioni Riunite, ad avviso di questo Collegio si riespande naturalmente – in assenza di altre norme primarie specifiche di carattere procedurale - l'autonomia statutaria e regolamentare riconosciuta agli Enti Locali ex art. 89, comma 2, lett. *d)* del TUEL in ordine alla disciplina dell'accesso al lavoro presso gli Enti stessi, ambito nel quale rientra anche la determinazione dei presupposti di fatto per la valida costituzione di tali rapporti.

Trattasi, peraltro, di autonomia esercitabile ex art. 111 TUEL nel rispetto dei principi desumibili in materia di dirigenza dello Stato e, nella specie, di quelli contenuti nell'art. 19, comma 6, come novellato dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009, nei sensi sopra esposti, tra i quali rientra quello del contingentamento degli incarichi connotati da temporaneità del rapporto di lavoro che appaiono in linea con quelli generali in materia di assunzioni (art. 36, d. lgs. 165/2001) e della preferenza per la dirigenza di ruolo.

Per essi, quindi, si impongono adeguamenti statutari e regolamentari che, secondo le peculiarità dell'ente, non solo fissino criteri e regole univoci e trasparenti per selezionare i dirigenti "pro tempore", ma che indirizzino le scelte nella direzione della priorità di queste forme di selezione rispetto al ricorso a contratti privatistici *tout court* e ne ribadiscano comunque l'eccezionalità rispetto all'assunzione di dirigenti a tempo indeterminato, con razionali limiti quantitativi, complessivamente ridefiniti in analogia con le disposizioni contenute nell'art. 19, comma 6 e nel rispetto di quelli rigidi imposti da tale norma per i dirigenti scelti direttamente.

Per quanto sopra, il Collegio ritiene che per il conferimento di incarichi *"con provvedimento fiduciario"*, indipendentemente dai soggetti che ne sono destinatari, vadano rispettati i rigorosi limiti di cui all'art. 19, comma 6, parzialmente superabili, come sopra specificati, solo nelle diverse fattispecie che presentano una fase selettiva *"a monte"* della sottoscrizione del contratto.

(sia interni che esterni se fiduciario) 8% o 18%

8%

posso superare i limiti percentuali (di poco) (parzialmente superabili) solo se a monte vi è una fase selettiva

5. La base di computo dei limiti.

In ordine al quesito n. 4, è opinione del Collegio che il calcolo dei posti ai quali è ammesso dare copertura mediante incarichi *"a contratto"*, in osservanza dei limiti posti dall'art. 19, comma 6, ovvero di quelli

l'ff. s. calc sulla dotazione organica teorica dei dirigenti

eventualmente diversi fissati in via regolamentare, vada effettuata assumendo a base di computo l'organico dirigenziale di diritto. Trattandosi, infatti, di un meccanismo finalizzato a colmare scoperture di organico, sarebbe irrazionale riferirlo ai posti già coperti (c.d. organico di fatto).

La dotazione di riferimento, peraltro, è quella risultante non solo da atti normativi astratti, ma anche dagli atti organizzativi generali successivamente adottati dall'Ente, che recepiscono le esigenze di fabbisogno effettivo. Queste ultime vanno tenute ben presenti per garantire la correttezza non solo formale, ma anche sostanziale della scelta effettuata, che è indispensabile per asseverarne la legalità e non esporre l'Ente a esborsi impropri, con possibili responsabilità erariali.

6. Valutazioni "incidenter tantum".

Il quesito posto dal Comune di Albano Laziale offre, incidentalmente, lo spunto per riflessioni ulteriori che inducono ad auspicare tempestivi ed esaurienti chiarimenti in sede legislativa.

Non si può ignorare, in proposito, che presso gli Enti locali, non vi è lo stesso binomio inscindibile fra funzioni dirigenziali e posti di funzione di pari rango che esiste per la generalità delle Amministrazioni statali.

Infatti, i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi adottati dagli organi di indirizzo politico e la emanazione di atti a rilevanza esterna in cui si compendiano tali funzioni ex art. 107 TUEL possono essere collegati a strutture organizzative caratterizzate da diverso grado di complessità, in ragione della fisiologica disomogeneità delle realtà territoriali amministrate e sulla base delle scelte effettuate in piena autonomia con statuti e regolamenti di organizzazione, venendo a formare conseguentemente oggetto di incarichi

apicali di diverso rilievo, non necessariamente affidati a personale dell'area della dirigenza, ma attribuibili a funzionari di altra qualifica "anche in deroga ad ogni diversa disposizione" (cfr. art.109, comma 2 TUEL), con analoghe responsabilità di prodotto e di risultato.

In armonia con tali disposizioni, la contrattazione collettiva disciplina, infatti, per tali Enti un'area dirigenziale ed un'area delle posizioni organizzative, alla quale possono appartenere esclusivamente i funzionari direttivi inquadrati nella categoria D, significativamente caratterizzata per l'attribuzione di ambiti di autonomia gestionale ed organizzativa molto vicini a quelli spettanti alla dirigenza ed alla quale viene comunemente riferita la denominazione di responsabili di uffici e servizi, che si ritrova in svariate norme del d.lgs. 267/2000 e che non ha altro significato apprezzabile se non quello di identificare la sostanziale titolarità di posti apicali non dirigenziali.

Ne consegue che la separazione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione postula indifferentemente in tale comparto la creazione di posti dirigenziali e/o di posti da responsabili di uffici e servizi, del tutto assimilati quanto a modalità di copertura, con personale di ruolo o con personale a contratto, come si desume rispettivamente dall'art. 50, comma 10, TUEL e dallo stesso art. 110 TUEL, che si riferiscono promiscuamente ad entrambe le tipologie di incarichi.

Poiché, peraltro, non può esservi dubbio che l'art. 19, comma 6, nei sensi indicati vada a integrare la sola disciplina inerente alla nomina dei dirigenti, continua a sussistere presso gli Enti Locali un' area di incarichi apicali, diversamente qualificati, per i quali è ammesso il conferimento *intuitu*

personae, senza altri limiti, né procedurali, né quantitativi, se non quelli della congrua motivazione delle scelta effettuata.

Si tratta di incarichi che potrebbero via, via assumere maggiore diffusione, in concomitanza con eventuali mutamenti organizzativi indotti dal'impossibilità di dare copertura a posti di rilievo dirigenziale stanti da un lato i limiti di carattere finanziario posti all'incremento della spesa di personale ed alle assunzioni a tempo indeterminato, dall'altro quelli che riguardano la nomina di dirigenti a contratto in argomento.

Ciò, ad avviso di questo Collegio, impone un ripensamento organico della disciplina concernente l'esercizio delle funzioni dirigenziali presso gli Enti locali, ad evitare che le nuove norme producano indirettamente effetti di segno diverso da quelli di continuità dell'azione e trasparenza nella nomina dei funzionari di vertice, che esse miravano a conseguire.

Vi è, poi, da considerare che il medesimo art. 110 TUEL, al comma 2, prevede, tanto per gli enti in cui è prevista la dirigenza, tanto per quelli che ne sono privi, la facoltà di conferire incarichi dirigenziali a contratto dello stesso tipo di quelli di cui è menzione nel comma 1, al di fuori della dotazione organica, in tal modo di fatto temporaneamente incrementata.

Si tratta di una forma di reclutamento temporaneo in deroga ai limiti della dotazione organica, che in base alla disciplina generale sono cogenti per la generalità delle amministrazioni pubbliche e segnatamente per quelle statali, sulle quali detta disciplina è conformata. Donde la sua natura di norma speciale del tutto estranea all'ambito applicativo delle nuove norme in materia di conferimento di incarichi dirigenziali (cfr. Sez. Riunite deliberazioni nn. 12-

13-14/CONTR/2011) e tuttora validamente applicabile da parte degli enti interessati.

Vale, in proposito, rilevare che tali conferimenti sono consentiti per legge secondo "i limiti, i criteri e le modalità" stabilite dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e comunque in base a ragioni percentuali più favorevoli di quelle indicate dall'art. 19, comma 1, per la copertura con contratti a tempo determinato dei posti in dotazione, in quanto calcolate su basi più ampie (rispettivamente per gli enti con organico dirigenziale sul totale della dotazione della dirigenza e dell'area direttiva, e per gli altri enti sull'intera dotazione organica) e salva la possibilità di nominare in ogni caso almeno una unità, laddove il calcolo percentuale dia valori inferiori.

Tale forma di reclutamento extraorganico, ad avviso del Collegio, intuitivamente concepita per fronteggiare esigenze funzionali temporanee e straordinarie, rischia di venire di fatto piegata al soddisfacimento dei fabbisogni ordinari in alternativa rispetto al ricorso ad incarichi di cui al comma 1, assoggettati a limiti più stringenti, che in molte realtà ne cancellano in concreto l'applicazione, alimentando la diffusione di soluzioni organizzative estemporanee la cui razionalità e conformità al principio di buon andamento è compromessa *in re ipsa*.

Ed in effetti, mentre i limiti quantitativi inerenti alla nomina di dirigenti estranei, nella commisurazione fissa dell'art.19, comma 6, appaiono idonei ad affermare i principi di imparzialità e buon andamento, come declinati dalla Corte Costituzionale, nell'ambito della generalità delle amministrazioni statali, tutte dotate di ruoli dirigenziali più o meno cospicui, non altrettanto dicasi a

livello di Enti Locali, dove i ruoli dirigenziali constano di poche unità e dipendono dagli assetti organizzativi adottati dai singoli enti.

In tale contesto, il ricorso, con una certa flessibilità, allo strumento dell'incarico a contratto – ove correttamente motivato - appare utile a garantire la conformazione dell'organizzazione al fabbisogno, in un'ottica di buon andamento, senza produrre un irrigidimento strutturale della spesa e nel caso di nomina di funzionari interni, con limitati aggravi ulteriori di spesa, conformemente a principi di sana gestione finanziaria.

Viceversa, l'introduzione in materia di limiti rigidi influisce indirettamente sulle scelte organizzative, piegandole ad esigenze contingenti, non sempre collimanti con quelle funzionali ed alimentando prassi a volte fantasiose e distorsive, che certamente non giovano né alla razionalizzazione degli apparati, né alla riqualificazione della spesa.

P.Q.M.

Nei termini sopra indicati è il parere della Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Relatore
f.to (dott. Maria Luisa Romano)

Il Presidente
f.to (dott. Vittorio Zambrano)

Depositata in Segreteria il 9 agosto 2011
Il Direttore del Servizio di Supporto
f.to (dott.ssa Chiara Samarelli)

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato dalle stesse Sezioni riunite con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione, 19 giugno 2008, n. 229 e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Agnone, in data 15 novembre 2010;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Molise n. 84/2010/PAR del 15 dicembre 2010, di rimessione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune;

vista l'ordinanza presidenziale del 2 febbraio 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio, il relatore, Cons. Vincenzo PALOMBA;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia, che costituisce parte integrante della deliberazione, sulla questione di massima avente ad oggetto: se permanga la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti al di fuori della dotazione organica ex art. 110, comma 2 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 che ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001.

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato sia trasmessa alla Sezione di controllo per la

Regione Molise per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

IL RELATORE
Vincenzo Palomba

IL PRESIDENTE
Maurizio Meloni

Depositato in segreteria il 8 marzo 2011

IL DIRIGENTE
Patrizio Michetti

1. Con deliberazione 84/2010/PAR del 15 dicembre 2010, la Sezione regionale di controllo per il Molise ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2008, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), una questione di massima di particolare rilevanza. Il quesito ha ad oggetto se permanga la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti al di fuori della dotazione organica ex art. 110, comma 2 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, che ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001.

extra dotazione 110 c. 2

2. La Sezione regionale di controllo per il Molise riferisce che il Comune di Agnone, la cui pianta organica non prevede dirigenti, a seguito della delibera del Comitato dei Sindaci di nomina del Coordinatore dell'ambito di zona per la gestione dei servizi sociali (di cui il Comune è capofila), ha conferito un incarico a tempo determinato al di fuori della dotazione organica. Essendo nel frattempo intervenuta l'approvazione del d.lgs. 150/2009, che ha esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, le disposizioni dettate in materia di incarichi dirigenziali a termine per le amministrazioni dello Stato, il Comune, con nota del 15 novembre 2010, ha sottoposto, per il parere della medesima Sezione, la questione se le disposizioni contenute nell'art. 110, commi 1 e 2 del d.lgs. 267/2000 siano ancora in vigore o se risultino abrogate a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 ed, in particolare, se sia attualmente ammissibile affidare un incarico al di fuori della dotazione organica ex art. 110, comma 2 del TUEL.

3. Nella relazione di deferimento, la Sezione regionale di controllo - ritenuta la richiesta di parere ammissibile sia dal punto di vista soggettivo che da quello oggettivo - ha sottolineato che la problematica concernente la compatibilità della nuova disciplina dettata dall'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001 (come riformulato dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009) con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art. 110, commi 1 e 2 del testo unico degli Enti Locali ha dato origine ad un difforme orientamento espresso da alcune Sezioni regionali di controllo.

parere 308/2010

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera 308/2010/PAR, ha affermato l'attuale vigenza dell'articolo 110 del TUEL, ritenendo che la disciplina statale trova necessariamente il proprio limite nell'autonomia statutaria e regolamentare costituzionalmente garantite alle autonomie locali. E ciò in quanto la disciplina dettata dall'art. 110 del TUEL, pur se concerne la disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica statale sulla quale incide la riforma, attiene anche ad un aspetto della disciplina dell'organizzazione delle Amministrazioni che, nel caso delle autonomie locali, è riservato alla sfera dell'autodeterminazione del modello organizzativo più consono alla realtà locale. Tale assunto – continua la Sezione regionale di controllo per la Lombardia – trova conferma anche nel dato testuale atteso che: la disciplina statale richiama esplicitamente la distinzione in fasce della dirigenza dello Stato, che non è prevista, al contrario, per la dirigenza degli enti locali; il testo dell'art. 110 TUEL non è stato espressamente modificato dal decreto legislativo di riforma e l'art. 74, comma 2, d.lgs. n. 150/2009 non contempla l'art. 40 tra le disposizioni immediatamente applicabili agli enti locali; opera, infine, in materia la clausola di specialità di cui all'art 1, comma 4 del TUEL che, in ossequio al principio di autonomia degli enti locali, stabilisce che le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

x la Sez. C. Lombardia l'art 40 del 150/2009 non si applica agli Enti Locali

Un diverso orientamento hanno espresso invece la Sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione 44 del 17 giugno 2010) e la Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazione 231 del 27 ottobre 2010) che, alla luce della nuova formulazione dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 ed in particolare del comma 6 ter del citato articolo, hanno ritenuto direttamente applicabile la nuova norma in materia di dirigenza statale anche agli enti locali con la conseguente inefficacia delle nome speciali previgenti, nell'ottica della riconduzione ad unità della disciplina giuridica.

x la Sez. di C. Puglia e Veneto a giugno e ottobre 2010 l'art 40 del 150/2009 si applica agli enti locali

Questa interpretazione, ad avviso delle Sezioni regionali di controllo, discende sia dalle disposizioni contenute nella legge delega 15/2009 – il cui articolo 6, comma 2, lettera h) ha rinviato al legislatore la ridefinizione del conferimento di incarichi «ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi» - sia da quelle previste nel d.lgs. 150/2009. Conferma tale assunto

una lettura costituzionalmente orientata del corpo normativo, laddove le ultime pronunce della Consulta evidenziano la stretta correlazione tra struttura del rapporto di lavoro della dirigenza e l'effettività della distinzione funzionale tra compiti di indirizzo politico – amministrativo e quelli di gestione.

Sempre secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e il Veneto, inoltre, non è neppure rilevabile un contrasto con l'autonomia regolamentare riconosciuta alle Regioni dall'articolo 117 della Costituzione, considerando che la materia dell'accesso al pubblico impiego è oggetto di riserva di legge, secondo quanto previsto dall'articolo 97, comma 3 della Costituzione. E neppure è rilevabile un'incompatibilità con l'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 267/2000 in quanto, essendo la nuova normativa (cioè l'articolo 19, comma 6-ter) parimenti contenuta in un decreto legislativo, ci si imbatte in fonti aventi uguale rango legislativo e le eventuali antinomie normative vanno risolte applicando il criterio cronologico. Infine, per quanto specificamente concerne il contingente numerico, le Sezioni regionali di controllo, nel richiamare l'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001, disciplinante i due limiti del 10% e dell'8%, hanno ritenuto che, in mancanza della distinzione tra dirigenza di prima fascia e seconda fascia, appare, in ogni caso ragionevole applicare una percentuale dell'8%, atteso che la percentuale del 10% si riferisce unicamente agli incarichi di dirigenza statale di prima fascia che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale.

L'art. 40 del d.lgs. 150/2009, successivamente alle deliberazioni delle ricordate Sezioni regionali di controllo, è stato oggetto di sindacato costituzionale proprio nella parte concernente l'estensione agli enti territoriali della disciplina in materia di incarichi dirigenziali a tempo determinato. La Corte Costituzionale, con sentenza 12 novembre 2010 n. 324, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, lett. f del d.lgs. 150/2009, escludendo l'attinenza delle disposizioni impugnate a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali) e riconducendo le stesse alla materia, di competenza statale, dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, atteso che il conferimento di incarichi

dirigenziali a soggetti esterni si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato.

4. A fronte di tali orientamenti difformi, la Sezione regionale di controllo per il Molise, nel rimettere la questione alle Sezioni riunite in sede di controllo attesa la problematica di carattere generale, ha comunque ritenuto che la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40 del d.lgs. 150/2009 non appare di per sé risolutiva dei difformi orientamenti interpretativi. Il problema dell'esatta definizione della portata dei commi 6 e 6 bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 e della consequenziale prevalenza degli stessi sull'art. 110 del TUEL non sembra, infatti, involgere la riferibilità della novella legislativa alla materia della organizzazione o a quella dell'ordinamento civile, quanto piuttosto la verifica della effettiva sovrapponibilità del campo di applicazione oggettivo delle norme in questione. Al riguardo la Sezione regionale di controllo sottolinea la diversità della disciplina recata dal primo comma dell'art. 110 rispetto a quella contenuta nel secondo comma che consente, in ragione dell'autonomia organizzativa riconosciuta agli enti locali, il reperimento di dirigenti, alte specializzazioni e funzionari dell'area direttiva al di fuori della dotazione organica; fattispecie, quest'ultima, che, non essendo prevista per le amministrazioni dello Stato, non è stata contemplata nemmeno nell'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001, anche nella più recente formulazione. Vengono altresì richiamate a sostegno di tale interpretazione: la difficoltà di riconnettere la facoltà riconosciuta agli enti locali di assumere dirigenti a contratto extra dotazione organica alla materia dell'ordinamento civile e l'estraneità dell'abrogazione della citata disposizione ai principi e ai criteri dettati dalla legge delega n. 15/2009, nella materia della dirigenza pubblica.

il 110 comma 2 è ancora valido (non rientra nell'art. 19 c. 6 del 165/2001)

5. Occorre preliminarmente stabilire se la questione sottoposta dalla Sezione regionale di controllo per il Molise sia ammissibile sotto il profilo oggettivo ed in particolare se la materia concernente la disciplina degli incarichi dirigenziali a contratto negli enti locali sia riconducibile al concetto di "contabilità pubblica" nella visione dinamica del significato delineato da queste Sezioni Riunite nella delibera n. 54/CONTR/10. In base a tale giurisprudenza, che va consolidandosi e definendosi nel tempo attraverso l'analisi delle questioni di merito di volta in volta affrontate dalle Sezioni riunite nello

svolgimento delle funzioni previste dal citato art. 17, comma 31 della legge 102/2009, possono ritenersi ammissibili, accanto alle questioni riconducibili al concetto di contabilità pubblica - inteso come sistema di principi e norma che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello stato e degli enti pubblici - anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si tende con ciò ad evidenziare che alcune materie, tra cui quella sul personale (assunzioni, mobilità, incarichi di collaborazione) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente della spesa corrente degli enti locali – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono altresì preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

Alla luce di tali considerazioni, la questione concernente l'estensione alle autonomie territoriali dei limiti percentuali e dei vincoli finanziari posti dalla nuova formulazione dell'art. 19, comma 6 della legge 165 del 2001 presuppone una interpretazione normativa volta ad incidere direttamente sui bilanci degli enti pubblici territoriali, in particolare sul versante della spesa per il personale. La attuale vigenza o meno della specifica disciplina dettata dall'art. 110, con riferimento in particolare alla possibilità di continuare ad effettuare conferimenti di incarichi dirigenziali al di fuori della dotazione organica, presenta evidenti riflessi di diretta incidenza anche sulla sana gestione finanziaria e sulla tenuta degli equilibri di bilancio. La conservazione o la perdita di strumenti che offrono agli enti locali una maggiore flessibilità nella definizione degli assetti organizzativi e nella gestione delle risorse umane, è infatti destinata ad incidere sulla attività di programmazione del fabbisogno di personale (quale complesso delle professionalità necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite) a sua volta correlata alle disponibilità di bilancio dell'ente e improntata a principi di contenimento degli organici e della spesa programmata. Principi, questi ultimi, propri non solo della legge delega n. 15 del 2009, ma posti a base dello stesso d.lgs. 165/2001 tra cui preminente appare l'obiettivo di razionalizzare il costo del lavoro pubblico mediante il contenimento della

spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (art. 1, comma 1, lett. B del d.lgs. 165).

6. Passando al merito, la questione verte sulla compatibilità tra le disposizioni dettate dal d.lgs. 150/2009 in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine conferiti a soggetti esterni all'amministrazione e la disciplina dettata in materia per gli enti locali nel d.lgs. 267/2001 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali).

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, in vigore dal 15 novembre 2009, ha introdotto, negli art. 37 – 45, significative modifiche di alcune disposizioni del titolo II, capo II, sezione I, del d.lgs. 165/2001 in materia di dirigenza pubblica.

Nelle ipotesi in esame rileva in particolare l'art. 40 che, nel modificare l'art. 19 commi 6 e seguenti del d.lgs. 165/2001, ha riformulato le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine a soggetti esterni all'amministrazione. Tale disposizione ha, in particolare: confermato i limiti percentuali della dotazione organica entro conferire tali incarichi dirigenziali ("entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia); consentito il ricorso agli incarichi esterni nelle sole ipotesi in cui non sussistono, all'interno delle amministrazioni, persone dotate della qualificazione professionale richiesta; introdotto la necessità di motivare in modo esplicito le ragioni per le quali si intende attingere a professionalità esterne; precisato il meccanismo di computo dei limiti percentuali della dotazione organica (il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso e' uguale o superiore a cinque). Tali disposizioni sono state espressamente ritenute applicabili alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, tra cui anche gli enti locali (comma 6 ter del citato art. 19 del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009).

L'espressa estensione della predetta disciplina anche agli enti Locali, pone problemi di compatibilità con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art.110 del Testo Unico degli Enti Locali.

Tale disposizione, nel consentire agli enti locali la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a contratto, distingue tra dirigenti in dotazione organica e dirigenti fuori dotazione organica. Per i primi l'art. 110, comma 1 demanda allo statuto la possibilità di stipulare contratti di diritto pubblico o di diritto privato con l'unico limite della presenza dei requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire ma senza alcuna limitazione numerica o percentuale dei posti disponibili. Per i secondi l'art. 110, comma 2 distingue tra enti nei quali è prevista la dirigenza e gli altri enti, normalmente più piccoli, ove la dirigenza non è prevista. Nel primo caso la disposizione demanda al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi l'individuazione dei limiti, dei criteri e delle modalità di conferimento, stabilendo tuttavia un limite quantitativo pari al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e garantendo comunque la stipulazione di almeno un contratto. Nell'altro caso la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato viene consentita solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente e in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica dell'ente, arrotondando il prodotto all'unità superiore o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

Queste Sezioni riunite, in coerenza con l'ambito della questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Molise in relazione alla richiesta di parere formulata dal Comune di Agnone, si limitano in questa sede, ad affrontare la questione della compatibilità tra la disciplina dettata dall'art. 110 comma 2 (incarichi dirigenziali a contratto al di fuori della dotazione organica) e l'art. 19, comma 6 e ss. del d.lgs. 165/2001.

La diversa questione circa la compatibilità tra la disciplina dettata nell'art. 110, comma 1 del TUEL con il disposto dell'art. 19, commi 6 e 6 bis del d.lgs. 165/2001 è stata infatti risolta dalle Sezioni riunite di questa Corte con le deliberazioni n. 12 e 13 dell'8 marzo 2011 ove, esclusa l'abrogazione tacita dell'art. 110, comma 1 del TUEL, è stata riconosciuta la diretta applicabilità agli enti territoriali di tutte le disposizioni contenute nell'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001.

La disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 110 del TUEL appare riferibile ad una fattispecie del tutto diversa da quella disciplinata dal comma precedente, in quanto volta a sopperire, come nel caso del Comune di Agnone, ad esigenze gestionali straordinarie che, sole, determinano l'opportunità di affidare funzioni, anche

dirigenziali, *extra dotationem* e quindi al di là delle previsioni della pianta organica dell'ente locale che, invece, cristallizza il fabbisogno ordinario di risorse umane.

La possibilità riconosciuta agli enti territoriali, in ragione della propria autonomia organizzativa, di reperire dirigenti, alte specializzazioni e funzionari dell'area direttiva al di fuori della dotazione organica rappresenta dunque un peculiare strumento gestionale di grande flessibilità che, calibrato alle esigenza strutturali degli enti locali, appare funzionale soprattutto agli enti di ridotte dimensioni.

La diversità della ipotesi normativa in esame si rintraccia inoltre nella diversa disciplina che, a fronte della massima discrezionalità fino ad oggi concessa agli enti locali nell'affidare incarichi a termine nell'ambito dei posti in dotazione organica, circonda di maggiori cautele la possibilità di conferire incarichi dirigenziali fuori dotazione organica, imponendo una percentuale massima prevista per legge (5% della dotazione organica sia negli enti ove è prevista la dirigenza che in quelli ove non è prevista) e il possesso di particolari professionalità, non riscontrabili all'interno dell'ente (limitatamente agli enti ove non è prevista la dirigenza).

La specificità della fattispecie - che, in quanto non prevista per le amministrazioni dello Stato, non rientra nemmeno nell'ambito della disciplina dettata in materia di dirigenza dall'art. 19 del d.lgs. 165/2001 né nella sua formulazione originaria né a seguito della novella introdotta dal d.lgs. 150/2009 – esclude la configurazione, nel caso all'esame, di una ipotesi di incompatibilità tra norme tali da rendere impossibile la loro contemporanea applicazione alla luce del rispettivo principio ispiratore (art.15 delle preleggi). Né può ritenersi che la nuova disciplina della dirigenza, dettata esplicitamente per le sole amministrazioni dello Stato (art. 13 del d.lgs. 165/2001), integri un sistema normativo tendenzialmente completo, in considerazione, da un lato, della limitata portata applicativa dell'art. 19, comma 6 ter (che estende agli enti territoriali le sole disposizioni relative alla dirigenza a contratto) e, dall'altro, della riserva statutaria e regolamentare attribuita agli enti territoriali dall'art. 27 del d.lgs. 165/2001 e dall'art. 111 del TUEL.

7. In mancanza di una disposizione di abrogazione espressa contenuta nel d.lgs. 165/2001 (come integrato dal d.lgs. 150/2009), la diversa portata precettiva delle disposizioni in conflitto non integra, pertanto, in ossequio ai consolidati canoni

ermeneutica, l'abrogazione tacita della disposizione contenuta nell'art. 110, comma 2 del TUEL che risulta pertanto tuttora applicabile.

parere 308/2010

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera 308/2010/PAR, ha affermato l'attuale vigenza dell'articolo 110 del TUEL, ritenendo che la disciplina statale trova necessariamente il proprio limite nell'autonomia statutaria e regolamentare costituzionalmente garantite alle autonomie locali. E ciò in quanto la disciplina dettata dall'art. 110 del TUEL, pur se concerne la disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica statale sulla quale incide la riforma, attiene anche ad un aspetto della disciplina dell'organizzazione delle Amministrazioni che, nel caso delle autonomie locali, è riservato alla sfera dell'autodeterminazione del modello organizzativo più consono alla realtà locale. Tale assunto – continua la Sezione regionale di controllo per la Lombardia – trova conferma anche nel dato testuale atteso che: la disciplina statale richiama esplicitamente la distinzione in fasce della dirigenza dello Stato, che non è prevista, al contrario, per la dirigenza degli enti locali; il testo dell'art. 110 TUEL non è stato espressamente modificato dal decreto legislativo di riforma e l'art. 74, comma 2, d.lgs. n. 150/2009 non contempla l'art. 40 tra le disposizioni immediatamente applicabili agli enti locali; opera, infine, in materia la clausola di specialità di cui all'art 1, comma 4 del TUEL che, in ossequio al principio di autonomia degli enti locali, stabilisce che le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

x la Sez. C. Lombardia l'art 40 del 150/2009 non si applica agli Enti Locali

Un diverso orientamento hanno espresso invece la Sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione 44 del 17 giugno 2010) e la Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazione 231 del 27 ottobre 2010) che, alla luce della nuova formulazione dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 ed in particolare del comma 6 ter del citato articolo, hanno ritenuto direttamente applicabile la nuova norma in materia di dirigenza statale anche agli enti locali con la conseguente inefficacia delle nome speciali previgenti, nell'ottica della riconduzione ad unità della disciplina giuridica.

x la Sez. di C. Puglia e Veneto a giugno e ottobre 2010 l'art 40 del 150/2009 si applica agli enti locali

Questa interpretazione, ad avviso delle Sezioni regionali di controllo, discende sia dalle disposizioni contenute nella legge delega 15/2009 – il cui articolo 6, comma 2, lettera h) ha rinviato al legislatore la ridefinizione del conferimento di incarichi «ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi» - sia da quelle previste nel d.lgs. 150/2009. Conferma tale assunto

una lettura costituzionalmente orientata del corpo normativo, laddove le ultime pronunce della Consulta evidenziano la stretta correlazione tra struttura del rapporto di lavoro della dirigenza e l'effettività della distinzione funzionale tra compiti di indirizzo politico – amministrativo e quelli di gestione.

Sempre secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e il Veneto, inoltre, non è neppure rilevabile un contrasto con l'autonomia regolamentare riconosciuta alle Regioni dall'articolo 117 della Costituzione, considerando che la materia dell'accesso al pubblico impiego è oggetto di riserva di legge, secondo quanto previsto dall'articolo 97, comma 3 della Costituzione. E neppure è rilevabile un'incompatibilità con l'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 267/2000 in quanto, essendo la nuova normativa (cioè l'articolo 19, comma 6-ter) parimenti contenuta in un decreto legislativo, ci si imbatte in fonti aventi uguale rango legislativo e le eventuali antinomie normative vanno risolte applicando il criterio cronologico. Infine, per quanto specificamente concerne il contingente numerico, le Sezioni regionali di controllo, nel richiamare l'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001, disciplinante i due limiti del 10% e dell'8%, hanno ritenuto che, in mancanza della distinzione tra dirigenza di prima fascia e seconda fascia, appare, in ogni caso ragionevole applicare una percentuale dell'8%, atteso che la percentuale del 10% si riferisce unicamente agli incarichi di dirigenza statale di prima fascia che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale.

L'art. 40 del d.lgs. 150/2009, successivamente alle deliberazioni delle ricordate Sezioni regionali di controllo, è stato oggetto di sindacato costituzionale proprio nella parte concernente l'estensione agli enti territoriali della disciplina in materia di incarichi dirigenziali a tempo determinato. La Corte Costituzionale, con sentenza 12 novembre 2010 n. 324, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, lett. f del d.lgs. 150/2009, escludendo l'attinenza delle disposizioni impugnate a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali) e riconducendo le stesse alla materia, di competenza statale, dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, atteso che il conferimento di incarichi

dirigenziali a soggetti esterni si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato.

4. A fronte di tali orientamenti difformi, la Sezione regionale di controllo per il Molise, nel rimettere la questione alle Sezioni riunite in sede di controllo attesa la problematica di carattere generale, ha comunque ritenuto che la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40 del d.lgs. 150/2009 non appare di per sé risolutiva dei difformi orientamenti interpretativi. Il problema dell'esatta definizione della portata dei commi 6 e 6 bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 e della consequenziale prevalenza degli stessi sull'art. 110 del TUEL non sembra, infatti, involgere la riferibilità della novella legislativa alla materia della organizzazione o a quella dell'ordinamento civile, quanto piuttosto la verifica della effettiva sovrapponibilità del campo di applicazione oggettivo delle norme in questione. Al riguardo la Sezione regionale di controllo sottolinea la diversità della disciplina recata dal primo comma dell'art. 110 rispetto a quella contenuta nel secondo comma che consente, in ragione dell'autonomia organizzativa riconosciuta agli enti locali, il reperimento di dirigenti, alte specializzazioni e funzionari dell'area direttiva al di fuori della dotazione organica; fattispecie, quest'ultima, che, non essendo prevista per le amministrazioni dello Stato, non è stata contemplata nemmeno nell'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001, anche nella più recente formulazione. Vengono altresì richiamate a sostegno di tale interpretazione: la difficoltà di riconnettere la facoltà riconosciuta agli enti locali di assumere dirigenti a contratto extra dotazione organica alla materia dell'ordinamento civile e l'estraneità dell'abrogazione della citata disposizione ai principi e ai criteri dettati dalla legge delega n. 15/2009, nella materia della dirigenza pubblica.

il 110 comma 2 è ancora valido (non rientra nell'art. 19 c. 6 del 165/2001)

5. Occorre preliminarmente stabilire se la questione sottoposta dalla Sezione regionale di controllo per il Molise sia ammissibile sotto il profilo oggettivo ed in particolare se la materia concernente la disciplina degli incarichi dirigenziali a contratto negli enti locali sia riconducibile al concetto di "contabilità pubblica" nella visione dinamica del significato delineato da queste Sezioni Riunite nella delibera n. 54/CONTR/10. In base a tale giurisprudenza, che va consolidandosi e definendosi nel tempo attraverso l'analisi delle questioni di merito di volta in volta affrontate dalle Sezioni riunite nello

svolgimento delle funzioni previste dal citato art. 17, comma 31 della legge 102/2009, possono ritenersi ammissibili, accanto alle questioni riconducibili al concetto di contabilità pubblica - inteso come sistema di principi e norma che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello stato e degli enti pubblici - anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si tende con ciò ad evidenziare che alcune materie, tra cui quella sul personale (assunzioni, mobilità, incarichi di collaborazione) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente della spesa corrente degli enti locali – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono altresì preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

Alla luce di tali considerazioni, la questione concernente l'estensione alle autonomie territoriali dei limiti percentuali e dei vincoli finanziari posti dalla nuova formulazione dell'art. 19, comma 6 della legge 165 del 2001 presuppone una interpretazione normativa volta ad incidere direttamente sui bilanci degli enti pubblici territoriali, in particolare sul versante della spesa per il personale. La attuale vigenza o meno della specifica disciplina dettata dall'art. 110, con riferimento in particolare alla possibilità di continuare ad effettuare conferimenti di incarichi dirigenziali al di fuori della dotazione organica, presenta evidenti riflessi di diretta incidenza anche sulla sana gestione finanziaria e sulla tenuta degli equilibri di bilancio. La conservazione o la perdita di strumenti che offrono agli enti locali una maggiore flessibilità nella definizione degli assetti organizzativi e nella gestione delle risorse umane, è infatti destinata ad incidere sulla attività di programmazione del fabbisogno di personale (quale complesso delle professionalità necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite) a sua volta correlata alle disponibilità di bilancio dell'ente e improntata a principi di contenimento degli organici e della spesa programmata. Principi, questi ultimi, propri non solo della legge delega n. 15 del 2009, ma posti a base dello stesso d.lgs. 165/2001 tra cui preminente appare l'obiettivo di razionalizzare il costo del lavoro pubblico mediante il contenimento della

spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (art. 1, comma 1, lett. B del d.lgs. 165).

6. Passando al merito, la questione verte sulla compatibilità tra le disposizioni dettate dal d.lgs. 150/2009 in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine conferiti a soggetti esterni all'amministrazione e la disciplina dettata in materia per gli enti locali nel d.lgs. 267/2001 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali).

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, in vigore dal 15 novembre 2009, ha introdotto, negli art. 37 – 45, significative modifiche di alcune disposizioni del titolo II, capo II, sezione I, del d.lgs. 165/2001 in materia di dirigenza pubblica.

Nelle ipotesi in esame rileva in particolare l'art. 40 che, nel modificare l'art. 19 commi 6 e seguenti del d.lgs. 165/2001, ha riformulato le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine a soggetti esterni all'amministrazione. Tale disposizione ha, in particolare: confermato i limiti percentuali della dotazione organica entro conferire tali incarichi dirigenziali ("entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia); consentito il ricorso agli incarichi esterni nelle sole ipotesi in cui non sussistono, all'interno delle amministrazioni, persone dotate della qualificazione professionale richiesta; introdotto la necessità di motivare in modo esplicito le ragioni per le quali si intende attingere a professionalità esterne; precisato il meccanismo di computo dei limiti percentuali della dotazione organica (il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso e' uguale o superiore a cinque). Tali disposizioni sono state espressamente ritenute applicabili alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, tra cui anche gli enti locali (comma 6 ter del citato art. 19 del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 40 del d.lgs. 150/2009).

L'espressa estensione della predetta disciplina anche agli enti Locali, pone problemi di compatibilità con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art.110 del Testo Unico degli Enti Locali.

Tale disposizione, nel consentire agli enti locali la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a contratto, distingue tra dirigenti in dotazione organica e dirigenti fuori dotazione organica. Per i primi l'art. 110, comma 1 demanda allo statuto la possibilità di stipulare contratti di diritto pubblico o di diritto privato con l'unico limite della presenza dei requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire ma senza alcuna limitazione numerica o percentuale dei posti disponibili. Per i secondi l'art. 110, comma 2 distingue tra enti nei quali è prevista la dirigenza e gli altri enti, normalmente più piccoli, ove la dirigenza non è prevista. Nel primo caso la disposizione demanda al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi l'individuazione dei limiti, dei criteri e delle modalità di conferimento, stabilendo tuttavia un limite quantitativo pari al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e garantendo comunque la stipulazione di almeno un contratto. Nell'altro caso la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato viene consentita solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente e in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica dell'ente, arrotondando il prodotto all'unità superiore o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

Queste Sezioni riunite, in coerenza con l'ambito della questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Molise in relazione alla richiesta di parere formulata dal Comune di Agnone, si limitano in questa sede, ad affrontare la questione della compatibilità tra la disciplina dettata dall'art. 110 comma 2 (incarichi dirigenziali a contratto al di fuori della dotazione organica) e l'art. 19, comma 6 e ss. del d.lgs. 165/2001.

La diversa questione circa la compatibilità tra la disciplina dettata nell'art. 110, comma 1 del TUEL con il disposto dell'art. 19, commi 6 e 6 bis del d.lgs. 165/2001 è stata infatti risolta dalle Sezioni riunite di questa Corte con le deliberazioni n. 12 e 13 dell'8 marzo 2011 ove, esclusa l'abrogazione tacita dell'art. 110, comma 1 del TUEL, è stata riconosciuta la diretta applicabilità agli enti territoriali di tutte le disposizioni contenute nell'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001.

La disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 110 del TUEL appare riferibile ad una fattispecie del tutto diversa da quella disciplinata dal comma precedente, in quanto volta a sopperire, come nel caso del Comune di Agnone, ad esigenze gestionali straordinarie che, sole, determinano l'opportunità di affidare funzioni, anche

dirigenziali, *extra dotationem* e quindi al di là delle previsioni della pianta organica dell'ente locale che, invece, cristallizza il fabbisogno ordinario di risorse umane.

La possibilità riconosciuta agli enti territoriali, in ragione della propria autonomia organizzativa, di reperire dirigenti, alte specializzazioni e funzionari dell'area direttiva al di fuori della dotazione organica rappresenta dunque un peculiare strumento gestionale di grande flessibilità che, calibrato alle esigenza strutturali degli enti locali, appare funzionale soprattutto agli enti di ridotte dimensioni.

La diversità della ipotesi normativa in esame si rintraccia inoltre nella diversa disciplina che, a fronte della massima discrezionalità fino ad oggi concessa agli enti locali nell'affidare incarichi a termine nell'ambito dei posti in dotazione organica, circonda di maggiori cautele la possibilità di conferire incarichi dirigenziali fuori dotazione organica, imponendo una percentuale massima prevista per legge (5% della dotazione organica sia negli enti ove è prevista la dirigenza che in quelli ove non è prevista) e il possesso di particolari professionalità, non riscontrabili all'interno dell'ente (limitatamente agli enti ove non è prevista la dirigenza).

La specificità della fattispecie - che, in quanto non prevista per le amministrazioni dello Stato, non rientra nemmeno nell'ambito della disciplina dettata in materia di dirigenza dall'art. 19 del d.lgs. 165/2001 né nella sua formulazione originaria né a seguito della novella introdotta dal d.lgs. 150/2009 – esclude la configurazione, nel caso all'esame, di una ipotesi di incompatibilità tra norme tali da rendere impossibile la loro contemporanea applicazione alla luce del rispettivo principio ispiratore (art.15 delle preleggi). Né può ritenersi che la nuova disciplina della dirigenza, dettata esplicitamente per le sole amministrazioni dello Stato (art. 13 del d.lgs. 165/2001), integri un sistema normativo tendenzialmente completo, in considerazione, da un lato, della limitata portata applicativa dell'art. 19, comma 6 ter (che estende agli enti territoriali le sole disposizioni relative alla dirigenza a contratto) e, dall'altro, della riserva statutaria e regolamentare attribuita agli enti territoriali dall'art. 27 del d.lgs. 165/2001 e dall'art. 111 del TUEL.

7. In mancanza di una disposizione di abrogazione espressa contenuta nel d.lgs. 165/2001 (come integrato dal d.lgs. 150/2009), la diversa portata precettiva delle disposizioni in conflitto non integra, pertanto, in ossequio ai consolidati canoni

ermeneutica, l'abrogazione tacita della disposizione contenuta nell'art. 110, comma 2 del TUEL che risulta pertanto tuttora applicabile.

9.P 2011

All 12.2.9

Presidente : TOCCA MAURIZIO
Descrizione : "1. Ammessa l'applicabilità del limite percentuale dell'8% della dotazione organica agli incarichi a termine negli enti locali, si chiede di conoscere la posizione di codesta Corte dei conti in ordine ai conferimenti di incarichi a tempo determinato in favore di personale interno di categoria D (in possesso dei requisiti prescritti dalla legge). In particolare, il limite dell' 8% si applica agli incarichi dirigenziali a tempo determinato conferiti a personale interno al ruolo della stessa amministrazione ascritto alla cat. D in possesso dei requisiti di legge? 2. Ai fini del conferimento di un incarico dirigenziale a termine in favore di personale interno di cat. D va esperita procedura comparativa?"
File Principale : Delibera n. 384-2011-PAR.doc
Magistrati
CALABRESI ORIANA
Enti
Comune Lanciano
Materie

Materie	**I liv.**	**II liv.**	**III liv.**
	Pareri		

Aree Classificazione

Materie	**I liv.**	**II liv.**
	REGIONI ED ENTI LOCALI	Pareri

Repubblica italiana del. n. 384/2011/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nelle Camere di consiglio del 12 luglio e 9 settembre 2011

composta dai Magistrati:

Maurizio TOCCA	Presidente
Giovanni MOCCI	Consigliere
Andrea BALDANZA	Consigliere
Oriana CALABRESI	Consigliere (relatore)

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n.

340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "*Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva*";

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

visto il decreto n.1/2010 del 20/01/2010, così come modificato dal decreto n. 2/2010 del 24/05/2010 con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di Controllo per l'Abruzzo;

vista la deliberazione del 15 dicembre 2010, n. 669/2010/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2011";

vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di LANCIANO**(CH) pervenuta con nota prot. 16412 del 31 marzo 2011 e la successiva nota prot. 38837 del 20 luglio 2011:

vista l'ordinanza n. 49/2011 del 12 luglio 2011, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

udito il relatore, Cons. Oriana CALABRESI nelle camere di consiglio del 12 luglio e del 9 settembre 2011;

FATTO

Con la nota prot. 16412/2011 il Sindaco del Comune di Lanciano (CH) ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 – secondo cui determinati soggetti pubblici, tra cui i Sindaci, in presenza di determinati presupposti, sono legittimati a chiedere la consulenza della Corte dei conti - sottopone al parere della scrivente Sezione i seguenti quesiti:

"*1. Ammessa l'applicabilità del limite percentuale dell'8% della dotazione organica agli incarichi a termine negli enti locali, si chiede di conoscere la posizione di codesta Corte dei conti in ordine ai conferimenti di incarichi a tempo determinato in favore di personale interno di categoria D (in possesso dei requisiti prescritti dalla legge). In particolare, il limite dell' 8% si applica agli incarichi dirigenziali a tempo determinato conferiti a personale interno al ruolo della stessa amministrazione ascritto alla cat. D in possesso dei requisiti di legge?*

2. Ai fini del conferimento di un incarico dirigenziale a termine in favore di personale interno di cat. D va esperita procedura comparativa?"

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il cui testo sancisce che "*le Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche i Comuni, Province e Città metropolitane hanno la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica*".

Le linee-guida emanate dalla Sezione delle Autonomie, cui hanno fatto seguito - in esito all'art. 17, comma 31, della legge 3 agosto 2009, n. 102 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 - le pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010, sono concordi nel ritenere che per la corretta invocazione del potere consultivo la domanda deve integrare una duplice condizione di ammissibilità, preliminare alla trattazione della domanda stessa.

1. La prima di tali condizioni riguarda la legittimazione attiva del soggetto istante: Amministrazioni Pubbliche munite della potestà di invocare la funzione consultiva e per esse i relativi organi abilitati a sottoscrivere la richiesta di parere alla competente Sezione regionale (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali);

2. la seconda e concomitante condizione di ammissibilità deve riguardare l'oggetto della questione da sottoporre a parere: *questioni generali in materia di contabilità pubblica* (atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare).

Entrambe, quindi, costituiscono presupposti indefettibili per l'ammissibilità alla trattazione collegiale della questione e per l'emissione del relativo parere da parte della Sezione.

Al riguardo, deve aggiungersi che una sequela di uniformi pronunce regionali consolida l'indirizzo secondo cui la funzione consultiva va circoscritta entro i limiti di una stretta interpretazione della lettera della legge.

Occorre, altresì, precisare che la funzione consultiva, espletata mediante l'adozione di pareri, assume la configurazione di mera consulenza, restando pertanto esclusa qualsiasi ipotesi di confusione con forme di coamministrazione ovvero di cogestione, di esclusiva pertinenza, per l'appunto, di organi di amministrazione attiva, a cui non è in alcun modo riconducibile, sul piano ordinamentale, la funzione della Corte dei conti.

3. **Nel merito.**

Con le note indicate in epigrafe, il Comune di Lanciano, in persona dei Sindaci pro-tempore, ha formulato dapprima un quesito inerente alla corretta applicazione delle disposizioni dettate dall'art. 19, commi 6 e 6*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nel testo, da ultimo novellato dall'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, relative alle modalità di copertura di posti

dirigenziali in pianta organica con personale non di ruolo assunto con contratto a tempo determinato, contenute nell'ambito della disciplina della dirigenza statale (art. 13, d. lgs. 165/2001) ed espressamente estese, ex comma 6ter del medesimo art. 19, a tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compresi gli Enti Locali, con impatto sulla previgente disciplina speciale concernente tale forma di reclutamento straordinario presso detti Enti, contenuta nell'art. 110, comma 1, TUEL.

Successivamente, con nota 38837/2011 il nuovo Sindaco del Comune di Lanciano, in carica dal 1° giugno 2011, ha precisato che, nel maggio 2011, si sono tenute le consultazioni elettorali per l'elezione del Sindaco ed il rinnovo del consiglio Comunale, "*con conseguente naturale scadenza degli incarichi dirigenziali conferiti, a tempo determinato, in favore di personale interno appartenente alla cat. D.*

Il provvedimento reca un'ampia motivazione in ordine alle ragioni di diritto e di fatto poste a fondamento, supportate anche dal sistema giurisprudenziale consolidato dalle recenti pronunce della Corte costituzionale, inerente la cessazione degli incarichi dirigenziali, limitandone la durata a 120 giorni decorrenti dalla data di proclamazione alla carica di sindaco (31.5.2011), salva nuova determinazione che sarà assunta in ragione dell'acquisizione dei nuovi elementi interpretativi e di ulteriori sviluppi normativi che risultano in itinere, come verificato in un incontro presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, nello scorso mese di giugno"

Nella specie, il Comune istante - richiamando la recente decisione della Corte Costituzionale circa la riferibilità delle disposizioni generali in argomento alla materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, primo comma, Costituzione, nonché gli orientamenti di massima, espressi dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazioni depositate in data 8 marzo 2011, nn. 12-13-14/CONTR/11, circa la loro immediata cogenza per gli Enti Locali, pur in assenza di recepimento nei rispettivi ordinamenti - ha manifestato, in via principale, dubbi sulla totale sovrapponibilità fra i richiamati art. 19, comma 6, del Decreto Legislativo n. 165/2001 (Testo Unico Pubblico Impiego – T.U.P.I.) ed art. 110, comma 1, TUEL, ritenendo che quest'ultimo possa avere un ambito di applicazione più ampio rispetto al primo ed essere, perciò, tuttora, parzialmente compatibile con l'esercizio dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti interessati di cui all'art. 3, comma 4 del TUEL.

A sostegno di tali dubbi, ha richiamato l'attenzione su quanto disposto dall'art. 110, comma 1, che espressamente consente agli Enti Locali di istaurare rapporti di lavoro dirigenziale e, in particolare che "*lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato*", sottolineando come solo le fattispecie contemplate dalla seconda parte della norma possano trovare corrispondenza con quelle disciplinate dall'art. 19, comma 6 e 6 bis del d.lgs. 165/2001, rientranti questi ultimi nell'ambito dell'ordinamento civile, di cui

all'art. 117, comma 2, lettera l), in quanto afferenti a contatti di diritto privato con soggetti esterni.

Queste ultime infatti - stando all'interpretazione offerta dalla Corte Costituzionale a sostegno della riconducibilità della relativa disciplina alla materia dell'ordinamento civile - sono caratterizzate proprio dalla natura civilistica della fase costitutiva, oltre che dall'essere rivolta a soggetti esterni all'amministrazione interessata.

Conseguentemente, ha ipotizzato che l'integrazione obbligatoria tra le due discipline possa reputarsi operante solo parzialmente e cioè con riguardo alla facoltà di conferire incarichi basati su contratti a tempo determinato di diritto privato ex art. 110, comma 1, TUEL, secondo la linea,evidenziando come per effetto di essa tali contratti siano utilizzabili unicamente in conformità all'art. 19, commi 6 e 6*bis* e, per i conferimenti ivi previsti che,secondo il richiedente, sarebbero riferibili ai soli soggetti esterni all'amministrazione interessata.

Il Comune, nel decreto di proroga, ha prospettato, altresì, che "*dall'interpretazione congiunta delle due disposizioni - art.110, comma 1 e art. 19, commi 6 e 6 bis può apparire che la limitazione della percentuale dell' 8% degli incarichi dirigenziali prevista dall'art. 19 comma 6 del d. lgs. 165/2001 modifichi ed integri l'art. 110, comma 1, del d.lgs.276/2000 solo con gli incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione, stipulati con contratti di diritto privato, ferma restando, con le sole limitazioni previste dallo statuto e dal relativo regolamento di organizzazione degli uffici e servizi, la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato a funzionari interni all'ente di categoria D in possesso dei requisiti di legge, comunque ancora prevista dall'art. 110, comma 1, prima parte*".

In conclusione il Comune di Lanciano, ha chiesto alla Sezione di esprimere il proprio parere in ordine :

1 - all'applicabilità del limite percentuale dell'8% della dotazione organica agli incarichi a termine negli enti locali in ordine ai conferimenti di incarichi a tempo determinato in favore di personale interno di categoria D (in possesso dei requisiti prescritti dalla legge);

2 - alla necessità di esperire la procedura comparativa ai fini del conferimento di un incarico dirigenziale a termine in favore di personale interno di cat. D.

I quesiti proposti attengono alle ricadute applicative presso gli Enti Locali delle disposizioni, dettate per le Amministrazioni dello Stato dall'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001 (Testo Unico Pubblico Impiego - TUPI), come modificato ed integrato dal d.lgs. 150/2009, in materia di preposizione a posti di funzione dirigenziali di soggetti privi della corrispondente qualifica,mediante apposito contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (c.d. dirigenti "a contratto"), estese specificamente a tali Enti dal comma 6*ter* del medesimo art. 19.

Trattasi, com'è noto, di disposizioni alle quali, secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, ex art.17, comma 31, del d.l. 78/2009, con le deliberazioni di massima n. 12-13-14/CONTR/2011, non può essere attribuita efficacia abrogativa delle

preesistenti norme già contenute nel decreto legislativo n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali - TUEL)- e in particolare nell'art. 110 - inerenti ad un oggetto analogo, fino ad oggi costituenti disciplina autonoma della materia per gli Enti Locali.

Ciò, da un lato, per la rilevata assenza di ogni riferimento testuale ai corrispondenti articoli del TUEL nella lista delle norme espressamente abrogate ex art. 66 del d.lgs. 150/2009 per effetto della riforma del TUPI; dall'altro, per la clausola rafforzativa espressa, che assiste in generale le disposizioni del medesimo TUEL, ex art 1, comma 4, precludendone la modificazione sostanziale con effetto di abrogazione tacita ad opera di sopravvenienze normative di pari rango.

Di esse, peraltro, neppure può ormai essere revocata in dubbio l'applicabilità a Comuni e Province, in forma immediata e indipendente da apposito recepimento, stante la relativa valenza di norme di principio che –sempre secondo il citato orientamento interpretativo delle Sezioni Riunite,vincolante per le Sezioni regionali – è desumibile sia dalla qualificazione, nei suddetti termini, impressa dall'art. 1 del d.lgs. 150/2009 a tutte le innovazioni dal medesimo arrecate al TUPI, sia dalla lettura costituzionalmente orientata offerta in proposito dalla Corte costituzionale con la sent. 324/2010, peraltro ben nota al Comune istante.

Ne consegue che le richiamate disposizioni dell'art. 19 possono essere intese unicamente come integrative rispetto a quelle già contenute nel TUEL, con le quali vanno perciò necessariamente coordinate, in modo da assicurarne una combinata lettura che ne salvaguardi la piena coesistenza.

In proposito, non si può omettere di considerare che, essendo le medesime tarate in relazione al vigente ordinamento della dirigenza statale, l'innesto nel diverso ordinamento della dirigenza degli enti locali, dotato di peculiarità sue proprie, non è affatto operazione agevole.

A tal fine, non basta limitarsi ad individuare le parti dei commi 6 e 6bis sopra richiamati che, per attenere a profili non normati dall'art. 110 TUEL, appaiano, rispetto ad esso, complementari, ma occorre anche una valutazione in termini di compatibilità con il diverso contesto normativo in cui tale trasposizione dovrebbe avvenire.

L'ente locale, in proposito, propone una lettura integrata fra l'art. 19, comma 6, e l'art. 110, comma 1, per valorizzare la differenza, evidenziabile in quest'ultima norma, fra gli incarichi conferiti mediante contratto di diritto privato e quelli conferiti mediante contratti di diritto pubblico.

Cosicché, mentre i primi, reputati totalmente assimilabili all'archetipo tracciato dalla normativa generale, si caratterizzerebbero per essere rivolti a soggetti esterni all'amministrazione, i secondi sarebbero destinabili a funzionari della stessa amministrazione comunale, venendo ad integrare una fattispecie speciale e regolabile autonomamente dagli enti interessati.

Siffatta prospettazione sembra corroborata dal richiamo alla pronunzia della Corte Costituzionale n. 324/2010, per la quale la disciplina dell'art. 19,commi 6, 6 *bis* e 6 *ter*, intanto può considerarsi costituzionalmente legittima e non invasiva dell'autonomia legislativa regionale e di quella statutaria e regolamentare degli Enti locali, proprio in quanto il

conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni disciplinato dalla medesima, "*si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato*", fatto che imprime natura civilistica alla "*disciplina della fase costitutiva di tale contratto*" nonché a quella "*del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico*", con conseguente ascrivibilità alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà esclusiva del legislatore statale ex art. 117, comma 2, lett. l, della Costituzione.

Ciò posto non appare superfluo innanzitutto premettere che la Sezione non può esprimersi in questa sede sulla specifica fattispecie relativa all'organizzazione degli uffici comunali ed ai conseguenti conferimenti di incarichi di direzione, analiticamente descritta nella seconda nota pervenuta, implicante una valutazione che attiene ad un'attività gestionale dell'Ente.

In proposito, si richiama il principio per cui le richieste di parere devono avere rilevanza generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, onde salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte: è potere-dovere dell'Ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sulla gestione amministrativo-finanziario-contabile, con le correlative opportune cautele e valutazioni che la sana gestione richiede.

Pertanto, questa Corte può esprimersi unicamente richiamando i principi di merito ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono, quindi, riferirsi.

L'analisi della questione sottoposta alla Sezione dal Comune di Lanciano deve muovere dalla ricognizione della normativa in materia di conferimento degli incarichi a contratto per la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici negli Enti locali.

L'art. 110 del d.lgs. n.267/2000 (TUEL) disciplina gli incarichi a contratto di tale natura e, nel primo comma, rimette allo statuto dell'Ente ("...lo statuto può prevedere...") la possibilità di stabilire che i posti di responsabili di servizi o uffici possano essere ricoperti con "qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione"

Il comma in discorso non prevede le limitazioni quantitative al ricorso ad incarichi a contratto per ricoprire posti dirigenziali o di alta qualificazione previsti in pianta organica, contenute invece nel secondo comma, che disciplina il conferimento di tali incarichi al di fuori della dotazione organica, secondo quanto previsto dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti in cui è prevista la dirigenza. Negli enti privi di dirigenza, l'ulteriore limite previsto dal comma secondo dell'art.110 TUEL per la stipulazione di contratti a tempo determinato con dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva al di fuori della dotazione organica, è quello dell'assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente.

In tal caso il limite quantitativo è il cinque per cento della dotazione organica dell'ente arrotondando il prodotto all'unità superiore, o di una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle venti unità.

Occorre ora accertare se ed entro quali limiti la disciplina suddetta, riferita agli Enti locali, abbia avuto un'implicita modificazione con la disciplina recata dal d.lgs. n.150/2009, che ha novellato il d.lgs. n.165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Nel procedere all'accertamento in parola, prima di affrontare la specifica questione relativa al conferimento di incarichi a contratto, occorre richiamare le finalità e l'ambito di applicazione del decreto n.165/2001, esplicitati nel decreto stesso: il decreto disciplina l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (fra queste, i Comuni), tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione, al fine di accrescere l'efficienza delle amministrazioni, di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, di contenere la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica, e di realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni. Inoltre, le disposizioni del d.lgs. n.165/2001 costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione (art. 1 d.lgs. cit.).

Specularmente, l'art. 88 TUEL, con una disposizione di chiusura del sistema, prevede che all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali, si applichino le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, e s.m.i. (ora d.lgs. n. 165/2001), e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni, nonché quelle contenute nel TUEL stesso.

Il legislatore ha previsto, in tal modo, un espresso rinvio alla disciplina generale sul pubblico impiego anche per i dipendenti degli Enti locali, che possono trovare ulteriore specificazione in singole disposizioni del TUEL in relazioni alle peculiari caratteristiche delle Amministrazioni locali. Tali disposizioni speciali, in ogni caso, non possono che essere conformi ai principi generali che sovrintendono la disciplina della materia, in primo luogo ai fondamentali canoni di buon andamento e d'imparzialità della Pubblica Amministrazione sanciti dall'art.97 della Costituzione

Anche per la specifica disciplina della dirigenza degli Enti locali, che viene particolarmente in evidenza nella fattispecie in discorso, il TUEL opera un rinvio alla normativa generale sul pubblico impiego. Si rammenta, infatti, che l'art. 111 TUEL, a chiusura del capo III (dirigenza ed incarichi) del Titolo IV (organizzazione e personale) del Testo Unico, prevede che gli enti locali, tenendo conto delle proprie peculiarità, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano lo statuto ed il regolamento ai principi del capo III stesso e del capo II del decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n.29, e s.m.i. (ora d. lgs. n.165/2001).

Richiamati i suddetti principi generali, occorre analizzare il contenuto della riforma dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 attuata da parte del d.lgs. 150/2009, per comprendere se l'attuale sistema sia applicabile agli Enti locali.

L'originaria formulazione dell'art. 19 cit. consentiva (comma 6) il conferimento di incarichi di funzione dirigenziale con contratto a termine entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato. Nello stesso comma 6 era specificato che "tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali.

Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio".

L'art. 40, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 150/2009, ha modificato l'articolo 19, comma 6 cit., sostituendo, al terzo periodo, le parole «sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale», con «sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione». Inoltre, le "concrete esperienze di lavoro maturate" dai soggetti ai quali è conferito l'incarico, devono ora essere almeno quinquennali.

Infine, dopo il comma 6 cit. sono stati inseriti il comma 6-bis, sulle modalità di calcolo della quota di dirigenti a contratto ammissibili ("Fermo restando il contingente complessivo dei dirigenti di prima o seconda fascia il quoziente derivante dall'applicazione delle percentuali previste dai commi 4, 5-bis e 6, è arrotondato all'unita'inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque") ed il comma 6-ter ("Il comma 6 ed il comma 6-bis si applicano alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2.").

Da ultimo, il decreto 141/2011, aggiungendo il comma 6-quater all'articolo 19 del decreto 165/2011, ha innovato ulteriormente stabilendo che la percentuale massima di dirigenti a contratto per gli enti locali, assunti in base all'articolo 110, comma 1, del decreto 267/2000, è pari **al 18%** dei posti in dotazione organica della medesima qualifica, con arrotondamento del quoziente all'unità superiore se il primo decimale è pari o superiore a cinque, e all'unità inferiore, in caso contrario.

La norma si applica, però, solo gli enti locali collocati nella classe di maggiore virtuosità delle quattro previste dall'articolo 20 del decreto legge 98/2011 e individuate con decreto del

Ministro dell'Economia, in ogni caso, la classificazione degli enti nelle quattro classi di virtuosità partirà dal 2012.

Un secondo intervento fa salvi, altresì, i contratti dirigenziali a termine stipulati prima del 09.03.2011 anche oltre la limitazione vigente, purché realizzati nel rispetto delle norme sulle spese di personale e delle assunzioni a tempo determinato.

Vi sono quindi scaglioni temporali ben chiari che si possono così riassumere:

- gli incarichi affidati entro il 9 marzo, anche se superiori all'8%, sono validi fino a scadenza;
- gli incarichi affidati dopo il 9 marzo superiori all'8% non rispettano le norme vigenti (potrebbero rientrare nella casistica gli incarichi affidati dalle amministrazioni che sono andate al voto quest'anno).

Solamente quando saranno pubblicati i decreti per stabilire gli enti virtuosi, l'ente "virtuoso" potrà passare dall'8% al 18 per cento.

Le modifiche sopra riportate alla disciplina del conferimento di incarichi dirigenziali a contratto, come già accennato, riconducono la normativa sulla dirigenza pubblica ai principi generali di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa più volte richiamati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare in occasione di pronunce attinenti il cd. "spoils system" nelle amministrazioni dello Stato (Corte Cost., Sentenza n.103/2007, in cui è affermato, fra l'altro, che il rapporto di ufficio, pur se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongano che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione.

Richiamati tali principi, ora espressi dal legislatore nella novella all'art. 19 d.lgs. n.165/2001, si ribadisce che la disciplina statale suddetta trova necessariamente il proprio limite nell'autonomia statutaria e regolamentare costituzionalmente garantite, in materia, alle autonomie locali.

L'art.117 Cost. intesta la competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (comma 2, lett. g), mentre lo stesso articolo prevede che "i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (comma 5 art. cit.).

La disciplina sul limite del conferimento di una determinata tipologia di incarichi dirigenziali, qual è quella contenuta nell'art.110 TUEL, attiene a quest'ultimo ambito, rientrando specificamente nel potere-dovere di ciascun Comune di provvedere alla propria organizzazione amministrativa, che deve esplicitarsi in una scelta autonoma, in primo luogo nello Statuto e quindi nel pertinente regolamento di organizzazione e della dirigenza. La normativa in esame, quindi, se attiene alla disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica statale, sulla quale incide la riforma, attiene anche ad un aspetto della disciplina dell'organizzazione delle Amministrazioni che, nel caso delle autonomie

locali, è riservato alla sfera dell'autodeterminazione del modello organizzativo più consono alla realtà locale.

Peraltro, la novella non può ritenersi riconducibile ai titoli di legittimazione della potestà legislativa statale contenuti nell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. quali l'«ordinamento civile» o il «coordinamento della finanza pubblica».

Riguardo a quest'ultimo aspetto, si deve rammentare che la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali sono da ritenersi principi

fondamentali di "coordinamento della finanza pubblica" soltanto se si limitano a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e se non prevedono in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006). Circostanze, queste ultime, che non ricorrono nella normativa in esame.

È appena il caso di osservare che non può sostenersi che la novella in discorso abbia la finalità di contenimento della spesa pubblica complessiva per la remunerazione delle funzioni dirigenziali, posto che il conferimento di incarichi di dirigente a contratto entro i limiti della dotazione organica (così come consentito, per gli Enti locali, dall'art. 110, primo comma, TUEL) non può avere l'effetto di determinare alcuna maggiore spesa per l'Amministrazione.

Sul punto, gli unici limiti espressamente stabiliti per gli Enti locali sono contenuti nel secondo comma dell'art.110 TUEL, per gli Enti locali di minore dimensione, per i quali il legislatore ha espressamente inteso privilegiare la valorizzazione delle professionalità interne rispetto al ricorso a soggetti esterni, coerentemente con la ratio di ottimizzazione delle risorse pubbliche che caratterizza in generale la normativa in materia di personale dipendente e che, per molti versi, pervade anche la disciplina degli incarichi esterni di natura non subordinata (peraltro, rientra fra le condizioni legittimanti il conferimento d'incarichi individuali nella P.A., di cui all'art.7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001, che l'Amministrazione abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno). L'applicazione del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, come riformulato dall'art.40 del decreto di riforma, comporterebbe, al contrario (con l'estensione del limite delle quote percentuali rispetto alla dotazione organica a tutti gli incarichi dirigenziali a contratto, insieme alla riserva di tali incarichi ai soli soggetti estranei all'Amministrazione conferente), la preclusione al conferimento di incarichi dirigenziali al personale interno non avente qualifica di dirigente.

Quanto al dato testuale del comma 6-bis dell'art.19 d.lgs. n.165/2001, esso si riferisce a "dirigenti di prima o seconda fascia", richiamando esplicitamente la distinzione in fasce della dirigenza dello Stato, che non è prevista, al contrario, per la dirigenza degli enti locali e depone, pertanto, per l'inapplicabilità dello stesso alla dirigenza degli Enti locali.

Inoltre, occorre ricordare che opera in materia la clausola di specialità di cui all'art 1, comma 4 TUEL che, in ossequio al principio di autonomia degli Enti locali, stabilisce che le leggi della

Repubblica non possono introdurre deroghe al testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Il testo dell'art.110 TUEL non è stato espressamente modificato dal decreto legislativo di riforma (neppure rientra, in tutto o in parte, tra le abrogazioni disposte dall'art.72 del decreto stesso) e l'art.74, comma 2, d.lgs. n. 150/2009 dispone che "gli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9, 15, comma 1, 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26, 27, comma 1, e l'articolo 62, commi 1-bis e 1-ter recano norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e costituiscono principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza".

Nei limiti dell'autonomia riconosciuta agli Enti locali in materia, (e ribadita dall'art. 27 del D.Lgs n. 165/2001 e s.m.i.) questi adegueranno i propri statuti e regolamenti ai suddetti principi, ferma restando l'immediata vigenza delle disposizioni espressamente dichiarate applicabili anche agli Enti locali stessi, esplicitate nell'art. 74, primo comma, del d.lgs. n. 150/2009.

In forza dell'autonomia organizzativa loro riconosciuta dalla Costituzione, i Comuni, nei limiti di cui all'art.110 TUEL, possono disciplinare con le modalità più corrispondenti alla singola realtà locale i propri Uffici e le tipologie di incarichi da conferire ai dirigenti ad essi preposti. In tal modo potranno conferire incarichi temporanei tenendo comunque presente, da un lato, i limiti imposti dai principi di sana gestione delle risorse pubbliche a disposizione degli enti; d'altro lato, dell'eccezionalità della disposizione di cui all'art. 110 TUEL nel sistema del conferimento d'incarichi dirigenziali. In proposito in materia di stabilizzazioni, corre l'obbligo di ricordare che la Corte ha sempre evidenziato che "la norma contenuta nell'art. 110 più volte citato, che trova corrispondenza nell'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 rivolto alle pubbliche amministrazioni, ha inteso fornire al sindaco uno strumento per affidare incarichi di rilievo sulla base dell'*intuitus personae* anche al di fuori di un rapporto di dipendenza stabile e oltre le dotazioni organiche. Tale criterio, risultando estraneo ai principi costituzionali che presiedono al reclutamento del personale pubblico, ha carattere eccezionale e temporaneo: il comma 3 dell'art. 110 limita la durata degli incarichi a contratto a quella del mandato elettivo del sindaco che ha conferito l'incarico, mentre il comma 2 consente una maggiorazione del compenso corrisposto anche in considerazione della temporaneità del rapporto. Negli incarichi dirigenziali a contratto, la temporaneità del rapporto di lavoro è, peraltro, in linea con la temporaneità dell'incarico dirigenziale". Analoga attenzione dovrà, quindi, essere posta alle modalità di conferimento degli incarichi in discorso, che devono prevedere adeguate forme procedimentali idonee a garantire l'oggettività e la trasparenza nella selezione del personale dirigenziale. In proposito, giova ricordare quanto già evidenziato dal Dipartimento della Funzione pubblica nella direttiva 19 dicembre 2007 n. 10, concernente "Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali", ossia che "pur essendo insiti nelle procedure per l'individuazione dei soggetti cui conferire un incarico dirigenziale il carattere della discrezionalità ed un margine più o meno ampio di fiduciarietà, è

il c. 6 dell'art. 19 = limite all'87 [illegible] intuitu personae

110 c. 2 carattere eccezionale e temporaneo

indispensabile che le amministrazioni assumano la relativa determinazione con una trasparente ed oggettiva valutazione della professionalità e delle caratteristiche attitudinali. (...) La norma impone una valutazione di tipo relativo, che tenga conto delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente rispetto alla tipologia di obiettivi prefissati, ossia gli obiettivi che il dirigente sarà tenuto a perseguire in virtù della competenza ordinaria dell'ufficio cui verrà preposto e degli obiettivi di direttiva fissati dal vertice politico. E' chiaro che la considerazione delle attitudini e capacità professionali non potrà basarsi su valutazioni meramente soggettive, ma dovrà essere ancorata quanto più possibile a circostanze oggettive (...)

L'esigenza di operare scelte discrezionali ancorate a parametri quanto più possibili oggettivi e riscontrabili evidenzia l'opportunità' che le Amministrazioni si dotino preventivamente di un sistema di criteri generali per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi. Ciò al fine di consolidare anche in questo settore la trasparenza in modo da favorire la fiducia dei dirigenti nel funzionamento dell'organizzazione e ridurre le possibilità di contenzioso". Da ultimo, si rammenti che la valorizzazione della competenza della dirigenza incaricata e l'effettiva necessità organizzativa di ricorrere agli incarichi sono fra i presupposti imprescindibili per non incorrere in comportamenti gestionali censurabili sotto il profilo della responsabilità amministrativa (sul punto, Corte dei conti, Sez. Giur. Lombardia, Sent. 24.3.2009, n.165).

Conclusivamente, in virtù dell'autonomia organizzativa costituzionalmente riconosciuta agli Enti locali e nell'attuale assenza di un intervento legislativo espresso sul punto, è da ritenere che le disposizioni di cui all'art. 110 TUEL siano vigenti anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n.150/2009, che ha recato una significativa riforma delle modalità e dei limiti di conferimento di incarichi dirigenziali a contratto a tempo determinato nelle amministrazioni pubbliche così come ribadito anche dalla delibera delle Sezioni Riunite n. 13/CONTR/11.La normativa in questione è espressamente dichiarata applicabile agli incarichi con qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, restando esclusi i funzionari di categoria D che non rivestano quest'ultima qualificazione.

Circa le modalità di affidamento dell'incarico con contratto a tempo determinato la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 103 e 104 del 2007 e sentenza n. 161 del 2008) ha espresso un chiaro orientamento volto ad escludere l'esistenza di una dirigenza di fiducia e dunque la possibilità di una interpretazione della normativa vigente nel senso di ammettere la scelta discrezionale, senza limiti, dei soggetti esterni all'ente cui conferire gli incarichi, nonché la necessità di forme di pubblicità che assicurino la trasparenza, procedure comparative anche non concorsuali, richiedendo quindi una procedimentalizzazione dell'iter da seguire".

La verifica dell'esistenza di specifiche qualificazioni professionali riguarda esclusivamente i dirigenti a tempo indeterminato; l'esito negativo di detta verifica consente di attivare le procedure per il conferimento di incarichi dirigenziali sia a soggetti esterni all'amministrazione,

sia a personale interno non avente qualifica dirigenziale, in possesso dei requisiti a tal fine prescritti; in tale ultimo caso sarebbe opportuno prevedere criteri specifici e premianti di valutazione della qualificazione maturata all'interno dell'ente.

La procedura rivolta a soggetti diversi dai dirigenti dell'ente deve avere caratteri sostanziali di pubblicità e selettività, da definire a livello regolamentare e, nel caso di conferimento di un incarico dirigenziale a funzionari dell'ente, la conseguenza nel rapporto di lavoro esistente è la collocazione in aspettativa, e non la conclusione del rapporto di lavoro stesso.

P. Q. M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune medesimo.

Così deliberato a L'Aquila, nelle Camere di consiglio del 12 luglio e del 9 settembre 2011.

L'Estensore
F.to Oriana CALABRESI

Il Presidente
F.to Maurizio TOCCA

Depositata in Segreteria il 5/12/2011
Il Funzionario preposto al Servizio di Suppolrto
F.to dott. Alfonsino MOSCA

3113/2011

All. 12.2.10

Del. n. 519/2011/PAR

Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- Pres. Sezione Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Relatore
- Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
- 1°Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
- 1°Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione Regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed Autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2011, il relatore Cons. Graziella De Castelli;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 4 ottobre 2011 prot. n. 15927/1.13.9, richiesta di parere formulata dal sindaco del Comune di Sesto Fiorentino, inerente una serie di quesiti in tema di spesa di personale, contrattazione decentrata e conferimento di incarichi dirigenziali. In particolare, in riferimento alla norma di cui all'art, 76, comma 7, della l. 133/2008 e ss. mm., l'ente chiede:

1. come vanno calcolati i risparmi del personale a tempo determinato cessato nel 2010, ai fini dell'applicazione della norma di cui all'art. 76, comma 7 della L. 133/2008, per la quale le assunzioni possano avvenire nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni intervenute nell'esercizio precedente (se su base annua o in base all'effettiva spesa sostenuta)? Nel primo caso come va calcolato il trattamento accessorio?
2. le cessazioni a tempo indeterminato dell'anno 2010 possono finanziare le sole assunzioni a tempo indeterminato (allo stesso modo per il tempo

determinato) o il calcolo è unitario e, di conseguenza, le risorse possono essere utilizzate indifferentemente?

3. cosa si intende per "interventi di somma urgenza" e "servizi infungibili ed essenziali" che consentono assunzioni in deroga al limite del 20% predetto, di cui parla la deliberazione n. 46/2011 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti?

In riferimento alla norma di cui all'art. 9, comma 2bis della L. 122/2010, chiede:

4. in caso di decurtazione del fondo della contrattazione decentrata in proporzione alla riduzione del personale in servizio in applicazione della norma di cui all'art. 9, comma 2bis della L. 122/2010, la decurtazione va operata in maniera indifferente per le risorse stabili e quelle variabili?
5. ai fini della medesima norma, l'importo del fondo 2010 deve essere depurato degli eventuali residui del fondo 2009?
6. le risorse finalizzate all'incentivazione del personale (incentivi alla progettazione, recupero evasione ICI, compensi per avvocatura interna) vanno considerati nel calcolo o sono neutri?
7. considerato che la norma di cui al comma 2 bis citato parla di "ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale", nel calcolo occorre computare anche le risorse destinate al lavoro straordinario?

In riferimento alla norma di cui all'art. 19 del D. Lgs. 165/2001 e ss. mm., chiede:

8. è possibile attraverso una norma statutaria o regolamentare, prevedere la possibilità di conferire incarichi dirigenziali con contratto di diritto pubblico oltre il limiti dettati dall'art. 19, comma 6 e 6quater del D.Lgs. 165/2001 qualora nei ruoli dell'amministrazione non vi siano dirigenti a tempo indeterminato o siano insufficienti a ricoprire tutte le posizioni previste?
9. in caso di risposta positiva al quesito precedente, occorre comunque prevedere dei limiti quantitativi?

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che attiene alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, e la coerenza dell'emissione del parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti, e con il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Presidente della provincia interessata, tramite il Consiglio delle autonomie.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale (atteso che la precedente segnalazione avvenuta con deliberazione n. 100/2011 riguarda altra fattispecie) o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta in esame risponde ai parametri su indicati ed è, pertanto, da ritenersi ammissibile.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, tale da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, senza necessità di investire le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, per adottare una pronuncia di orientamento generale, secondo quanto stabilito, in funzione di nomofilachia, con delibera n.8/CONTR/2010 delle SSRR, adottata nell'adunanza del 26 marzo 2010.

Nel merito, la normativa utile ai fini della risoluzione dei primi tre quesiti riguarda l'art. 76, comma 7, della L. n. 133"008, come modificata dall'art. 14, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, che recita: "*E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.*" Tale disposizione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con deliberazione n. 3 del 25 gennaio 2011 resa in funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 17, comma 31, della L. 102/2009, hanno specificato che la norma inerente il vincolo assunzionale del 20% della spesa per cessazioni vale solo per gli enti sottoposti al patto di stabilità, per la ragioni ivi esplicate. Inoltre le stesse, con deliberazione n. 46 del 5 settembre 2011 resa in funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 17, comma 31, della L. 102/2009, hanno precisato che: "*Relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui stabilisce il vincolo di spesa alle assunzioni di personale, deve essere riferito alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Ciò ferme restando le eccezioni espressamente stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali*". Con tale principio di diritto le Sezioni Riunite sottolineano che le assunzioni da effettuare nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente riguardano ogni tipologia contrattuale e, pertanto, anche le assunzioni a tempo determinato.

In tale contesto interpretativo è intervenuta la legge di stabilità per il 2012 (L. 12 novembre 2012 n. 183), la quale all'art. 4, comma 103, lett. a), modifica l'art. 76, comma 7 citato, che oggi recita: "*E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale* ***a tempo indeterminato*** *nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente*".

Il comma 103 dell'art. 4 della legge n. 183/2011 è considerato dalla Sezione quale norma di carattere interpretativo come, peraltro, evidenziato nella Relazione Illustrativa al disegno di legge di stabilità per il 2012.

Del resto la Sezione Toscana, con deliberazione n. 69 del 3 maggio 2011 intervenuta precedentemente, aveva precisato che la norma di cui al comma 9, dell'art. 14 della L. 122/2010 (che modifica l'attuale art. 76 comma 7 della L. 133/2008) "*possa essere interpretata nel senso che il calcolo della spesa di personale corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente non si applichi alle forme di lavoro flessibile, sul presupposto che quando il legislatore introduce paletti di turn-over alle assunzioni faccia esplicito riferimento a quelle tipologie di assunzione che possono portare ad un consolidamento della spesa, e quindi nel caso specifico alle sole attività lavorative a tempo indeterminato*".

Con la precisazione che per assunzioni si intende solo l'assunzione a tempo indeterminato il legislatore dirime le diverse interpretazioni intervenute negli ultimi mesi sull'argomento e, per quanto rileva in questa sede, risolve il primo quesito.

La Sezione, in risposta al secondo quesito, ritiene che le assunzioni a tempo indeterminato debbano avvenire nell'ambito della spesa corrispondente alle cessazioni dei contratti di lavoro a tempo indeterminato. Difatti ai fini del computo della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (in base alla citata delibera n. 46/2011 delle Sezioni Riunite e alla Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 11786/2011) i risparmi realizzati dalle cessazioni del personale a tempo indeterminato vanno calcolati sempre sui 12 mesi a prescindere dalla data di cessazione dal servizio, da ciò si deduce che un calcolo della spesa che comprenda anche altre tipologie contrattuali (non a tempo indeterminato) può risultare inappropriato e dar vita a fenomeni elusivi dal momento che, in questa ipotesi, la cessazione dal servizio è direttamente connessa alle caratteristiche intrinseche del contratto che, per sua natura, ha una durata limitata. Di conseguenza il relativo calcolo (su dodici mesi) risulterebbe elusivo della norma limitativa di cui trattasi. Per le assunzioni a tempo determinato, in assenza di norme specifiche che impongano un turn over, restano ferme le norme generali in tema di limitazioni alle assunzioni per un ente sottoposto all'applicazione del patto di stabilità interno, vale a dire: l'applicazione del comma 557 dell'articolo unico della L. 296/06 (che pur annovera il contenimento della spesa per il lavoro flessibile tra gli ambiti prioritari di intervento) e l'applicazione della restante parte dell'art. 76, comma 7 citato (in relazione al rispetto dell'incidenza percentuale tra spesa di personale e spesa corrente).

In relazione al terzo quesito, inerente delucidazioni in relazione alle locuzioni "*interventi di somma urgenza*" e "*servizi infungibili ed essenziali*" di cui alla citata delibera delle Sezioni Riunite n. 46/2011, la facoltà di deroga alla limitazione (20% delle cessazioni intervenute l'esercizio precedente) dettata dal citato art. 76, comma 7, resta nella piena discrezionalità dell'ente in ordine alla qualificazione, adeguatamente motivata in relazione al caso specifico, di ciò che possa considerarsi si somma urgenza, o servizio infungibile ed essenziale. D'altronde i servizi essenziali che può svolgere solo il comune e quindi infungibili, sono le funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

In merito alla risoluzione del quarto, quinto, sesto e settimo quesito, la normativa di riferimento è dettata dall'art. 9, comma 2bis della L. 122/2010, di conversione del D.L. 78/2010, che recita: "*A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione, occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento, ferme restando le disposizioni legislative già previste in materia, ivi compreso l'art. 67 del D.L. n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008*". Tale disposizione si pone il fine di perseguire il contenimento della spesa del personale pubblico onde concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed al conseguimento degli obiettivi di programmazione economica.

In risposta al quarto quesito, che chiede se la riduzione del fondo debba avvenire indistintamente sull'ammontare complessivo o operando una decurtazione differente per le risorse stabili e per quelle variabili, la Sezione nell'esercizio del controllo monitoraggio al bilancio di previsione 2011 si è espressa (da ultimo con deliberazione n. 295 del 8 novembre 2011) chiarendo che "*la riduzione del fondo 2011 (che ha come base di calcolo il fondo 2010), proporzionale alla riduzione del personale in servizio, è stata quindi espressamente indicata dal legislatore, pur trattandosi di un principio immanente, correlato al buon andamento in via generale ed alla coerenza fra risorse accessorie e personale destinatario. Orbene, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-IGOP, con la circolare n. 12 del 15 aprile 2011, ha suggerito, al fine di rendere uniforme l'applicazione della suddetta disposizione, un*

possibile modello matematico: la riduzione può essere operata, per ciascuno degli anni 2011-2012-2013, sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all'anno 2010, intendendosi per valore medio la semisomma (o media aritmetica) dei presenti, rispettivamente, al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno. La variazione percentuale tra le due consistenze medie di personale determinerà la misura della variazione da operarsi sul fondo. La Sezione ritiene, quindi, che, in via previsionale, l'Ente sia tenuto a prevedere la riduzione del fondo delle risorse accessorie, in correlazione alla previsione delle cessazioni dal servizio o comunque riduzioni di personale, che in via programmatica deve conoscere, operando poi l'eventuale rimodulazione a fine esercizio. Occorre anche porre in luce che la riduzione del fondo, proporzionale alle cessazioni avvenute nel medesimo esercizio finanziario, riguarda in primo luogo le risorse stabili che, peraltro, sono le sole direttamente ed immediatamente correlate all'effettiva massa salariale legata all'organico in servizio dell'ente. Le risorse variabili sono connesse alle prestazioni rese dal personale in servizio, ed ai risultati conseguiti, nella logica di premialità e valorizzazione del merito. La riduzione del fondo deve operare nell'anno stesso in cui si sono verificate le cessazioni. É evidente che solo a fine anno vi può essere la verifica effettiva della consistenza del fondo per l'anno 2011. Tuttavia sono opportuni una previsione attendibile ed un monitoraggio costante nel corso dell'esercizio, al fine di evitare riflessi negativi sugli equilibri del fondo complessivo. L'algoritmo proposto dall'IGOP opera un calcolo medio, di fatto di minor impatto sull'entità del fondo, ma di minor complessità rispetto ad un calcolo più articolato, che tenga conto in via previsionale della data di cessazione delle singole unità per il periodo di permanenza in servizio nell'anno solare di cessazione. Il costante monitoraggio in corso dell'anno mira proprio a garantire maggiore certezza di somme a disposizione per l'erogazione degli istituti contrattualmente previsti." In conclusione la decurtazione va calcolata in base al modello prefigurato dal Ministero sull'intero ammontare del fondo, senza distinzione tra parte variabile e parte fissa.

In risposta al quinto quesito, che chiede se l'importo del fondo 2010 (base di riferimento per la decurtazione da operare negli anni successivi) debba essere depurato degli eventuali residui del fondo 2009, si ritiene che l'importo posto a base del computo della riduzione (fondo dell'anno 2010) si riferisce tassativamente alle risorse stanziate per l'anno 2010 e dovrà dunque intendersi depurato dalle eventuali aggiunte derivanti dagli anni pregressi. In tal senso si esprime anche altra sezione (Puglia con deliberazione n. 58/2011) sostenendo che *"i residui 2009, dunque, non potranno essere computati nel calcolo del tetto 2010"*.

In risposta al sesto quesito, inteso a conoscere se vadano computate - ai fini dell'applicazione della riduzione di cui all'art. 9, comma 2bis citato - le spese inerenti gli incentivi alla progettazione, il recupero evasione ICI e i compensi per l'avvocatura interna, la Sezione rammenta che di recente le Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 51 del 4 ottobre 2011 e con deliberazione n. 56 depositata il 2 novembre 2011, esprimendo un principio di diritto in funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 17, comma 31 della L. 102/2009, dopo aver premesso che, in via di principio, la norma di cui al comma 2bis citato non sembra ammettere deroghe o esclusioni in quanto espressione della volontà legislativa di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti, hanno affermato che *"le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2bis citato, sono solo quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. Pertanto in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica."*

Viene espresso, così, il principio di diritto secondo il quale il discrimine, ai fini dell'esclusione dal computo del fondo, è rappresentato dalla qualificazione delle risorse quali destinabili potenzialmente alla *"generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa"*, consentendosi, pertanto, l'esclusione dal tetto complessivo delle somme destinate al trattamento accessorio, sia degli incentivi per la progettazione di

opere pubbliche che della remunerazione delle prestazioni professionali dell'avvocatura interna anche in considerazione che si è in presenza, in entrambi i casi, di "*prestazioni professionali tipiche la cui provvista all'esterno potrebbe comportare aggravi di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche*". Secondo quanto ritenuto dalla citata deliberazione delle SS.RR., sono state così incluse, ai fini del concorso alla definizione del tetto di spesa previsto dall'art. 9, comma 2bis citato, le risorse derivanti dal recupero ICI e dai contratti di sponsorizzazioni che, pertanto, "*non si sottraggono alla regola generale sopra indicata*". La Sezione concorda e si attiene a quanto interpretato dalle SS.RR. in funzione nomofilattica.

In merito al settimo quesito, teso a conoscere se nel calcolo delle risorse del trattamento accessorio ai fini dell'applicazione della norma di cui al comma 2bis citato occorre computare anche le risorse destinate al lavoro straordinario, la Sezione si è già espressa (deliberazione n. 216 del 15 dicembre 2010 e n. 197 del 13 settembre 2011) chiarendo (in tali circostanze in riferimento agli emolumenti per lavoro straordinario finanziati con i proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada) che "*qualunque sia la fonte di finanziamento del fondo per la contrattazione in particolare le risorse per sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, non sono consentite deroghe a quanto disposto dall'art. 9, comma 2bis, del decreto-legge 78/2010, convertito dalla L. 122/10*" in virtù della chiara intenzione del legislatore di ridurre la spesa di personale, anche attraverso il blocco delle risorse decentrate.

La normativa di riferimento per la risoluzione dell'ottavo e nono (ed ultimo) quesito è, in primis, la norma di cui all'art. 19 comma da 6 a 6quater del D.Lgs. n. 165/2011 e ss.mm.[1] che detta disposizioni in merito alla facoltà di conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, inserendo una serie di limitazioni. Tale disposizione ha, in particolare confermato i limiti percentuali della dotazione organica entro cui conferire tali incarichi dirigenziali (entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia); consentito il ricorso agli incarichi esterni nelle sole ipotesi in cui non sussistono, all'interno delle amministrazioni, persone dotate della qualificazione professionale richiesta; introdotto la necessità di motivare in modo esplicito le ragioni per le quali si intende

---

[1] Art. 19, comma 6. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio. *(comma così modificato dall'articolo 40 del decreto legislativo n. 150 del 2009)*

6-bis. Fermo restando il contingente complessivo dei dirigenti di prima o seconda fascia il quoziente derivante dall'applicazione delle percentuali previste dai commi 4, 5-bis e 6, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque. *(comma aggiunto dall'articolo 40 del decreto legislativo n. 150 del 2009)*

6-ter. Il comma 6 ed il comma 6-bis si applicano alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2. *(comma aggiunto dall'articolo 40 del decreto legislativo n. 150 del 2009)*

6-quater. Per gli Enti locali, che risultano collocati nella classe di virtuosità di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come individuati con il decreto di cui al comma 2 del medesimo articolo, il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non può in ogni caso superare la percentuale del diciotto per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Si applica quanto previsto dal comma 6-bis.

(comma aggiunto dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 141 del 2011)

attingere a professionalità esterne; precisato il meccanismo di computo dei limiti percentuali della dotazione organica (il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque).

L'altra norma di riferimento è l'art. 110 del TUEL (D.Lgs. 267/00 e ss. mm.)[2], che prevede la possibilità dei comuni di ricoprire i posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o di diritto privato, senza alcun limite quantitativo. Tale disposizione, nel consentire agli enti locali la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a contratto, distingue tra dirigenti in dotazione organica e dirigenti fuori dotazione organica. Per i primi l'art. 110, comma 1 demanda allo statuto la possibilità di stipulare contratti di diritto pubblico o di diritto privato con l'unico limite della presenza dei requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire ma senza alcuna limitazione numerica o percentuale dei posti disponibili. Per i secondi l'art. 110, comma 2 distingue tra enti nei quali è prevista la dirigenza e gli altri enti, normalmente più piccoli, ove la dirigenza non è prevista. Nel primo caso la disposizione demanda al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi l'individuazione dei limiti, dei criteri e delle modalità di conferimento, stabilendo tuttavia un limite quantitativo pari al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e garantendo comunque la stipulazione di almeno un contratto. Nell'altro caso la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato viene consentita solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente e in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica dell'ente, arrotondando il prodotto all'unità superiore o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

L'applicabilità di entrambe le norme agli enti locali ha posto l'esigenza di risolvere il potenziale conflitto esistente e a tal proposito le Sezioni Riunite, in funzione nomofilattica, con deliberazioni n. 12/2011, n. 13/2011 e 14/2011 approvate in data 8/03/2011, si sono espresse nel senso di ritenere che la norma di cui all'art. 19 del D.lgs. 165/2001 e ss. mm., esprimendo un principio di carattere generale, è di immediata e diretta applicazione nell'ordinamento degli enti locali, ai quali spetta un "*corrispondente obbligo di adeguamento*". A completamento

---

[2] TUEL, art. 110, comma 1. Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire.
2. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità. Negli altri enti, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento della dotazione organica dell'ente arrotondando il prodotto all'unità superiore, o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità. (comma così modificato dall'articolo 51, comma 9, legge n. 388 del 2000)
3. I contratti di cui ai precedenti commi non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità ad personam, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Il trattamento economico e l'eventuale indennità ad personam sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale.
4. Il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiari il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie.
5. Il rapporto di impiego del dipendente di una pubblica amministrazione è risolto di diritto con effetto dalla data di decorrenza del contratto stipulato con l'ente locale ai sensi del comma 2. L'amministrazione di provenienza dispone, subordinatamente alla vacanza del posto in organico o dalla data in cui la vacanza si verifica, la riassunzione del dipendente qualora lo stesso ne faccia richiesta entro i 30 giorni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro a tempo determinato o alla data di disponibilità del posto in organico.
6. Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

dell'interpretazione riportata, la Sezione regionale di controllo Lazio, con deliberazione n. 47/2011 ha ritenuto che l'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite, con la citata deliberazione, riguarderebbe i soli incarichi di cui al primo comma dell'art. 110 del TUEL e cioè conferiti mediante contratti di diritto privato poiché identici alla fattispecie di cui all'art. 19 del D.Lgs. 165/2001: tale interpretazione è il frutto della sentenza della Corte Costituzionale n. 324/2010, per la quale la disciplina dell'art. 19, commi 6, 6 *bis* e 6 *ter*, intanto può considerarsi costituzionalmente legittima e non invasiva dell'autonomia legislativa regionale e di quella statutaria e regolamentare degli Enti locali, proprio in quanto il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni disciplinato dalla medesima, "*si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato*" fatto che imprime natura civilistica alla "*disciplina della fase costitutiva di tale contratto*" nonché a quella "*del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico*", con conseguente ascrivibilità alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà esclusiva del legislatore statale ex art. 117, comma 2, lett. l, della Costituzione. Appare, pertanto, che i limiti espressi dall'art. 19 citato non si riferiscano al conferimento di incarichi con contratto di diritto pubblico e di conseguenza che, nell'ambito della normativa locale possa essere regolata la disciplina del conferimento di incarichi dirigenziali mediante contratto di diritto pubblico, rispettando i limiti sanciti dal citato art. 110 TUEL e delle altre spese che impongono limitazioni agli enti locali in tema di personale.

Si sottolinea che in materia, la norma di cui al comma 1 dell'art. 1, D.Lgs. 1° agosto 2011, n. 141, introduttiva del comma 6bis dell'art. 19 del D.Lgs. 165/2011 (TUPI) ha stabilito che per gli enti che rispettino determinati parametri di virtuosità di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come individuati con il decreto di cui al comma 2 del medesimo articolo, il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non può in ogni caso superare la percentuale del diciotto per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Da ciò si conclude che per gli enti non virtuosi il parametro di riferimento sia quello enucleato dalle Sezioni Riunite come ivi esplicato.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 15927/1.13.9.

DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Sesto Fiorentino e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2011

Il Presidente
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore
f.to Cons. Graziella DE CASTELLI

Depositata in Segreteria il 20 dicembre 2011

Per il Funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Pier Francesco MINNUCCI

Vai al contenuto della pagina
Vai alla home page

A
All. 12.2.11

Ministero dell'Interno

Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Home | In Comune | @ parere dell'Interno

- Statuti
- Pareri
  - Raccolta pareri
  - Cerca nella raccolta
- Personale Enti Locali
- Anagrafe Amministratori Locali e Regionali
- Raccolta Giurisprudenza
- Raccolta Pareri Garante Privacy
- Raccolta Pareri Consiglio di Stato
- Regolamenti
- Archivio decreti

@ parere dell'Interno

Raccolta di pareri espressi dal Ministero in materia di Enti locali

- Indice
- Elenco della categoria

- 15 - Personale Enti Locali: altre qualifiche
- 02 -
- 08 - Incarichi a contratto

19/02/2015 -
Con una nota un segretario comunale ha chiesto di conoscere in quale disciplina normativa far rientrare un rapporto di lavoro, attualmente conclusosi, costituito ai sensi dell'art 110, comma 1, del Dlgs 267/2000 e durato 36 mesi complessivi senza soluzione di continuità con due rinnovi annuali, tenuto conto della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 26 novembre 2014.
Al riguardo, si fa presente che le disposizioni in materia di incarichi a contratto, contenute nei commi 1 e 2 del citato art. 110, si configurano come normativa speciale caratterizzata dalla presenza dell'elemento fiduciario, elemento fiduciario da ritenersi ancora sussistente anche se, in virtù della recente modifica al predetto comma 1 ad opera dell'art. 11, comma 1, del Dl 90/2014, il conferimento dell'incarico deve avvenire previa selezione

pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico. La presenza dell'elemento fiduciario in tali rapporti fa sì che gli stessi si collochino su un differente piano normativo rispetto agli altri rapporti di lavoro a tempo determinato. Il comma 3 dell'articolo in commento, infatti, lega espressamente la durata degli incarichi a quella del mandato del Sindaco e/o del presidente della provincia. Detti incarichi, in quanto fiduciari, si risolvono, difatti, automaticamente con la cessazione del mandato del sindaco, come previsto dal richiamato comma 3, indipendentemente dalle cause che l'hanno determinata. Tale clausola viene,peraltro, sempre inserita nei contratti costituenti l'incarico stesso.

Inoltre, giova evidenziare che il ricorso agli incarichi esterni di tipo fiduciario deve essere contenuto entro le previsioni espressamente stabilite nello stesso art. 110. Secondo l'attuale formulazione del comma 1 di detto articolo "per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque, in misura non superiore al 30% dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità". Ciò dimostra che il ricorso a detti incarichi può avvenire solamente entro precisi limiti e non può costituire una modalità ordinaria con la quale coprire stabilmente i posti in pianta organica. Questo, per non eludere la previsione di cui all'art. 36 del Dlgs 165/2001 secondo cui per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, secondo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35 del medesimo Dlgs 165/2001.

In tale contesto normativo, corre l'obbligo, anche, richiamare il comma 5 ter del predetto art 36, introdotto dall'art. 4, comma 1 lett. b), del Dl 101/2013, il quale prevede che le disposizioni di cui al Dlgs 368/2001 si applicano alle pubbliche amministrazioni, fermi restando per tutti i settori l'obbligo di rispettate le previsioni del comma 1 dello stesso articolo, e dispone che il ricorso ai contratti a tempo determinato può avvenire esclusivamente per esigenze di carattere temporaneo o eccezionale. Inoltre, il medesimo comma 5 ter stabilisce, espressamente, il divieto di trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.

Stante quanto sopra esposto non si ritiene conferente il richiamo alla sentenza della Corte di giustizia, tenuto conto della particolare fattispecie oggetto della causa, relativa al settore scolastico, e all'abuso, in detto settore, dei rinnovi dei contratti a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario. L'abuso di tali rinnovi è stato stigmatizzato dalla citata Corte in quanto osta a una normativa nazionale (quale quella per la scuola) che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo dei contratti a tempo determinato senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure, non consentendo detta normativa di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se detto rinnovo risponda effettivamente ad esigenze reali e necessarie.

Va da sé che i principi di cui alla richiamata sentenza devono, comunque, essere tenuti presenti anche da codesta Amministrazione onde evitare abusi nei rinnovi di contratti a tempo determinato.

Pagine realizzate a cura della Direzione Centrale dei Servizi Elettorali
Ufficio III - Servizi Informatici Elettorali

- Invia
- Stampa
- Inizio

© Ministero dell'Interno. Tutti i diritti riservati

Sito della Gazzetta Ufficiale Il Portale Nazionale del Cittadino italia.gov.it Il Governo Italiano

Valid XHTML Valid CSS!

Allo 12.2.11

MINI
DELL

Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Raccolta di pareri espressi dal Ministero in materia di Enti locali

19/02/2015 -

Con una nota un segretario comunale ha chiesto di conoscere in quale disciplina normativa far rientrare un rapporto di lavoro, attualmente conclusosi, costituito ai sensi dell'art 110, comma 1, del Dlgs 267/2000 e durato 36 mesi complessivi senza soluzione di continuità con due rinnovi annuali, tenuto conto della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 26 novembre 2014.
Al riguardo, si fa presente che le disposizioni in materia di incarichi a contratto, contenute nei commi 1 e 2 del citato art. 110, si configurano come normativa speciale caratterizzata dalla presenza dell'elemento fiduciario, elemento fiduciario da ritenersi ancora sussistente anche se, in virtù della recente modifica al predetto comma 1 ad opera dell'art. 11, comma 1, del Dl 90/2014, il conferimento dell'incarico deve avvenire previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico. La presenza dell'elemento fiduciario in tali rapporti fa sì che gli stessi si collochino su un differente piano normativo rispetto agli altri rapporti di lavoro a tempo determinato. Il comma 3 dell'articolo in commento, infatti, lega espressamente la durata degli incarichi a quella del mandato del Sindaco e/o del presidente della provincia. Detti incarichi, in quanto fiduciari, si risolvono, difatti, automaticamente con la cessazione del mandato del sindaco, come previsto dal richiamato comma 3, indipendentemente dalle cause che l'hanno determinata. Tale clausola viene, peraltro, sempre inserita nei contratti costituenti l'incarico stesso.
Inoltre, giova evidenziare che il ricorso agli incarichi esterni di tipo fiduciario deve essere contenuto entro le previsioni espressamente stabilite nello stesso art. 110. Secondo l'attuale formulazione del comma 1 di detto articolo "per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque, in misura non superiore al 30% dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità". Ciò dimostra che il ricorso a detti incarichi può avvenire solamente entro precisi limiti e non può costituire una modalità ordinaria con la quale coprire stabilmente i posti in pianta organica. Questo, per non eludere la previsione di cui all'art. 36 del Dlgs. 165/2001 secondo cui per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, secondo le procedure di reclutamento previste dall'art. 35 del medesimo Dlgs. 165/2001.
In tale contesto normativo, corre l'obbligo, anche, richiamare il comma 5 ter del predetto art 36, introdotto dall'art. 4, comma 1 lett. b), del Dl 101/2013, il quale prevede che le disposizioni di cui al Dlgs 368/2001 si applicano alle pubbliche amministrazioni, fermi restando per tutti i settori l'obbligo di rispettate le previsioni del comma 1 dello stesso articolo, e dispone che il ricorso ai contratti a tempo determinato può avvenire esclusivamente per esigenze di carattere temporaneo o eccezionale.
Inoltre, il medesimo comma 5 ter stabilisce, espressamente, il divieto di trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato.
Stante quanto sopra esposto non si ritiene conferente il richiamo alla sentenza della Corte di giustizia, tenuto conto della particolare fattispecie oggetto della causa, relativa al settore scolastico, e all'abuso,

in detto settore, dei rinnovi dei contratti a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario. L'abuso di tali rinnovi è stato stigmatizzato dalla citata Corte in quanto osta a una normativa nazionale (quale quella per la scuola) che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo dei contratti a tempo determinato senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure, non consentendo detta normativa di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se detto rinnovo risponda effettivamente ad esigenze reali e necessarie. Va da sé che i principi di cui alla richiamata sentenza devono, comunque, essere tenuti presenti anche da codesta Amministrazione onde evitare abusi nei rinnovi di contratti a tempo determinato.

Pagine realizzate a cura della Direzione Centrale dei Servizi Elettorali
Ufficio III - Servizi Informatici Elettorali