



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 86/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 26 aprile 2012 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario relatore

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la nota proveniente dalla Provincia di Novara, n. 20964 del 3 febbraio 2012, pervenuta tramite il Consiglio delle Autonomie locali in

data 10 febbraio 2012, avente per oggetto una richiesta di parere in materia di incarichi dirigenziali;

Vista l'Ordinanza n. 16/2012, con la quale la Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott.ssa Alessandra Olessina;

Udito il relatore;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Presidente della Provincia di Novara ha chiesto a questa Sezione un parere in merito alla possibilità di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato a funzionari interni all'Ente di categoria D, in possesso dei requisiti di legge e selezionati attraverso procedure comparative di carattere concorsuale, al di fuori del limite percentuale dell'8% previsto dall'art. 19, comma 6, del D.lgs. 27 marzo 2001, n. 165, nel rispetto dei limiti di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta.

La richiesta di parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre, pertanto, verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

1.1. Requisito soggettivo.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dal citato art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, ossia le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane.

Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, la richiesta di parere può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente, ossia, di norma, dal

Presidente della Giunta regionale, dal Presidente della Provincia e dal Sindaco. Trattandosi, infatti, di richieste di parere in materia di contabilità pubblica che implicano riflessi sulle concrete scelte gestionali, la legittimazione ad interpellare la Corte dei conti spetta all'organo di vertice dell'Amministrazione della Regione o dell'Ente locale.

La richiesta di parere in esame proviene dalla Provincia di Novara, è stata formalizzata dal suo Presidente ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Pertanto, sotto il profilo soggettivo, essa è ammissibile.

1.2. Requisito oggettivo.

I pareri sono previsti dalla Legge n. 131/2003 esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 2006, deve ritenersi riferito all'*"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Le Sezioni riunite di questa Corte, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella Legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno ulteriormente precisato che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio (deliberazione n. 54 del 2010).

In ogni caso, come più volte ribadito da questa Corte, possono essere oggetto della funzione consultiva le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono, cioè, ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'Amministrazione

attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Infine, sempre con riferimento al profilo dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, va evidenziato che la funzione consultiva non può riguardare quesiti che implicino valutazioni di fattispecie di responsabilità oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, della Procura della stessa Corte dei conti o comunque potenzialmente oggetto di esame da parte di altri organi di giurisdizione.

Il quesito posto dalla Provincia di Novara riguarda l'interpretazione ed applicazione di disposizioni normative in materia di incarichi dirigenziali, disposizioni che incidono direttamente sui bilanci degli Enti locali, in particolare sul versante della spesa di personale.

Pertanto, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

2. Merito

L'art. 110 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 prevede per gli Enti locali la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a contratto, e 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 norma 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.

A sua volta, l'art. 40 del D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 ha modificato l'art. 19, commi 6 e seguenti, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.

165, riformulando le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine, ed ha espressamente (comma 6ter dell'art. 19) dichiarato applicabili le nuove disposizioni alle Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, tra le quali rientrano anche gli Enti locali.

In particolare, la nuova normativa, per gli aspetti che in questa sede interessano, stabilisce dei 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"*); consente il ricorso agli incarichi esterni nelle sole ipotesi in cui non sussistono, all'interno delle Amministrazioni, persone dotate della qualificazione professionale richiesta e precisa il meccanismo di computo dei limiti percentuali della dotazione organica (commi 6 e 6 bis dell'art. 19).

Chiamate a pronunciarsi sulla compatibilità tra le due disposizioni sopra indicate, le Sezioni Riunite di questa Corte, dopo aver precisato che la disposizione dell'art. 110, comma 1, *"non appare completamente sovrapponibile a quella contenuta nell'art. 19, comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001"*, hanno escluso l'abrogazione tacita dell'art. 110 ad opera della norma (dell'art. 19) intervenuta successivamente ed hanno affermato 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. n. 165/2001"* (deliberazioni nn. 12, 13 e 14 del 2011).

Quanto alle concrete percentuali applicabili, le Sezioni Riunite, considerato che la contrattazione collettiva di comparto non prevede la distinzione tra dirigenza di prima e di seconda fascia, hanno ritenuto *"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 che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale"* (deliberazioni nn. 12 e 13 del 2011).

Relativamente al comma 2 dell'art. 110 TUEL le Sezioni Riunite hanno ritenuto la disposizione ancora applicabile, essendo *"riferibile ad una fattispecie del tutto diversa da quella disciplinata dal comma precedente, in quanto volta a sopperire, 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", così escludendo la configurazione, di "un'ipotesi di incompatibilità tra norme tali da rendere impossibile la loro contemporanea applicazione".

Infine l'articolo 1, comma 1, del D.Lgs. 1 agosto 2011, n. 141 ha introdotto, all'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001, il comma 6quater, il quale prevede che per gli Enti locali collocati nella classe di virtuosità di cui alle pertinenti disposizioni del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella Legge 15 luglio 2011, n. 111, *"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 D.Lgs. 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"* .

Ciò premesso, la Provincia di Novara chiede di sapere se è possibile superare il limite percentuale dell'8% previsto dall'art. 19, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001 per il conferimento di incarichi dirigenziali a dipendenti dell'Ente in categoria D, in possesso dei prescritti requisiti. Viene richiamato, a tal proposito, l'orientamento giurisprudenziale secondo cui i limiti espressi dall'art. 19 citato sarebbero da riferire solo al conferimento d'incarichi con contratto di diritto privato.

Su analogo quesito questa Sezione si è già pronunciata (cfr. deliberazione n. 31 del 4 aprile 2012), evidenziando che le Sezioni Riunite hanno affermato che la disposizione dell'art. 110, comma 1, *"non appare completamente sovrapponibile a quella contenuta nell'art. 19, comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001"*, hanno escluso l'abrogazione tacita dell'art. 110 ad opera della norma (dell'art. 19) intervenuta successivamente ed hanno affermato 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. n. 165/2001"* (deliberazioni nn. 12, 13 e 14 del 2011).

Questa Sezione ha poi posto in evidenza che, tra i requisiti soggettivi necessari per il conferimento dell'incarico dirigenziale, il citato art. 19, comma 6 individua coloro 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". L'introduzione dell'inciso sopra evidenziato ha posto fine ad un contrasto interpretativo sul punto, che vedeva contrapposti il Consiglio di Stato - che con parere della Commissione speciale per il pubblico impiego in data 27 febbraio 2003 aveva escluso dal novero degli incaricandi i funzionari dipendenti dell'Amministrazione statale - e la Sezione centrale del controllo di legittimità di questa Corte, che invece li riteneva inclusi (delibera n. 13/2004/P).

Si ribadisce, pertanto, che il limite per il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 19, commi 6 e seguenti, del D.Lgs. n. 165/2001 e 110, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, riguarda tanto i soggetti esterni all'Ente che i dipendenti dell'Ente stesso che conferisce l'incarico *de quo*.

Per quanto riguarda il riferimento che il testo dell'art. 110, comma 1, del TUEL fa al "*contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato*", come fonte d'instaurazione dell'incarico di dirigenza, si ritiene che si tratti di distinzione risalente ad epoca storica in cui il processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e di dirigenza pubblica non era ancora del tutto attuato ed operativo e che la *ratio* storica (ed ancora attuale) della norma sia appunto quella di ricomprendere tutte le ipotesi di instaurazione di rapporto di dirigenza con qualsivoglia atto di conferimento. Del resto, com'è noto, la categoria "contratto pubblico" non è definita né tipizzata nel nostro ordinamento, bensì è frutto dell'elaborazione dottrinale che la riferisce, peraltro, in particolare alle ipotesi di rapporti convenzionali tra Pubbliche Amministrazioni.

In conclusione, pertanto, si ritiene che l'Ente, nel conferimento d'incarichi dirigenziali a tempo determinato a funzionari interni di categoria D, non possa prescindere in particolare dal limite percentuale previsto dall'art. 19, comma 6, del D.Lgs. 27 marzo 2001, n. 165, oltre che dal rispetto di tutti gli altri vincoli derivanti dalla normativa attualmente vigente - sopra illustrata - in materia di incarichi dirigenziali e, più in generale, di spesa di personale.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere richiesto dal Presidente della Provincia di Novara, con nota n. 20964 del 3 febbraio 2012, pervenuta per il tramite del Consiglio delle

Autonomie Locali del Piemonte in data 10 febbraio 2012, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 26 aprile 2012.

Il Magistrato estensore
F.to Dott.ssa Alessandra Olessina

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **27/04/2012**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola