

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 31 /2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 3 aprile 2012
composta dai Magistrati:

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

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

Vista 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 n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;


Vista la nota proveniente dal Comune di Ciriè (TO) n. 5653/12 in data 8 febbraio 2012, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, con nota di quest'ultimo (n. 6931 del 20 febbraio 2012), pervenuta in data 23 febbraio gennaio 2012, avente per oggetto una richiesta di parere in ordine al conferimento di incarichi dirigenziali a tempo indeterminato.

Vista l'Ordinanza n. 12/2012, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Mario Pischedda;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Comune di Ciriè ha chiesto se, attraverso una norma statutaria o regolamentare, è possibile prevedere il conferimento di incarichi dirigenziali a dipendenti dell'Ente in categoria D, in possesso dei prescritti requisiti, oltre i limiti dettati dall'art. 19 c. 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. 

In caso di risposta positiva chiede se occorre comunque prevedere dei limiti quantitativi e quali potrebbero essere.

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone 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 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 dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alle ordinarie competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati, di norma, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Ciriè, è stata formalizzata dal suo Sindaco ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie; essa, pertanto, sotto il profilo soggettivo si palesa ammissibile.



1.2. Requisito oggettivo.

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

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla *"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 finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, 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. Rilevano senz'altro, al riguardo, anche i limiti alle spese per il personale, introdotti dal legislatore ai suddetti fini, cui fa riferimento il quesito posto all'esame di questa Sezione.

Va ricordato in ogni caso che, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Con riguardo al quesito posto, che concerne l'interpretazione di disposizioni che incidono direttamente sui bilanci degli enti pubblici territoriali, in particolare sul versante della spesa per il personale, la richiesta è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

2. Merito

2.1. Per rispondere al quesito formulato dal Comune di Ciriè è necessaria una breve 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) 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 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.

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. 165/2001, riformulando le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a termine ed ha espressamente dichiarato applicabili le nuove disposizioni "alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001", tra le quali rientrano anche gli enti locali (c. 6ter).

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 (c. 6 e 6 bis)

Chiamate a pronunciarsi sulla compatibilità tra le due disposizioni, le Sezioni Riunite di questa Corte, dopo aver precisato che il tenore letterale dell'art. 110, comma 1, *"non appare completamente sovrapponibile a quella contenuta nell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001"*, hanno escluso l'abrogazione tacita di tale disposizione ad opera della norma 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. 165/2001"

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 12 e 13/2011).


Relativamente al comma 2 dell'art.110 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, *"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. 165/2001 il comma 6 quater il quale prevede che per i comuni collocati nella classe di virtuosità di cui alle pertinenti disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla 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 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"* .

2.2. Ciò premesso, il Comune di Ciriè chiede di sapere se è possibile superare i limiti dettati dall'art. 19 c. 6 e 6 quater del d. lgs. 165/2001, come modificato dall'art 40 del d.lgs.

150/2009, per il conferimento di incarichi dirigenziali a dipendenti dell'Ente in categoria D, in possesso dei prescritti requisiti.

Si tratta di un problema parzialmente diverso rispetto a quello esaminato dalle Sezioni Riunite nelle delibere 12 e 13 del 2011, consistente nell'esatta individuazione dell'ambito di applicazione delle citate norme e dell'eventuale spazio residuo che rientra sotto la disciplina dell'art.110, primo comma ed è rimesso all'autonomia statutaria e regolamentare degli enti.

Giova ricordare a tal fine che le Sezioni Riunite hanno precisato con estrema chiarezza che *"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"*. 

Osserva questa Sezione che tra i requisiti soggettivi necessari per il conferimento dell'incarico il citato 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"*.

Al riguardo va ricordato che l'introduzione dell'inciso sopra evidenziato pone 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 13/2004/P).

Deve pertanto ritenersi che relativamente al conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato il limite dell'8% della dotazione organica, elevato al 18% per i comuni collocati nella classe di virtuosità di cui al d.l. 98/2011 conv. dalla l. 111/2011, ai sensi del combinato

disposto degli artt. 19, commi 6 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001 e 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, riguarda tanto i soggetti esterni all'ente che i dipendenti dell'ente che conferisce gli incarichi.

Peraltro la questione è stata già esaminata da altre sezioni regionali che sono pervenute ad identica soluzione (Sez. Lazio 47/2011, Sez. Marche 357/2011).

P.Q.M.

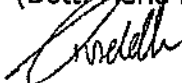
Nelle sopra estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del giorno 3 aprile 2012.

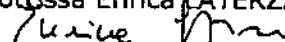
IL RELATORE

(Dott. Mario PISCHEDDA)



IL PRESIDENTE

(Dott.ssa Enrica LATERZA)



Depositata in Segreteria il 4 APR. 2012

Per il Funzionario preposto

(Dott. Guido CURRE)

