



COMUNE DI PALERMO

Ufficio di Staff del Segretario Generale

☎ 091 740 2235 – 📠 091 740 2478
e-mail: segretario generale@comune.palermo.it

Palermo... 19/08/2013

Prot. n° 683078/USG

OGGETTO: Limiti al conferimento di incarichi dirigenziali. Deliberazione 23 luglio 2013 Corte dei Conti Sezioni Riunite per la Regione Siciliana.

e p.c. Al Sig. Dirigente del Settore Risorse Umane
Al Sig. Ragioniere Generale
Al Sig. Sindaco
Al Sig. Vice Sindaco
Al Sig. Assessore al Bilancio
Al Sig. Vice Segretario Generale
Al Sig. Avvocato Capo
Al Sig. Capo di Gabinetto
Al Sig. Dirigente Ufficio Sviluppo Organizzativo
Spett.le Collegio dei Revisori dei Conti

LORO SEDI

In uno alla presente, si trasmette il parere reso dalle Sezioni Riunite della corte dei Conti per la Regione Siciliana, in sede consultiva (*Deliberazione 23 luglio 2013, n. 27*), con il quale si chiarisce che il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato soggiace al medesimo regime vincolistico previsto dal legislatore in materia di contenimento della spesa pubblica di cui agli artt. 9, comma 28, del D.L. n. 78/20120, 1 comma 562, della legge n. 296/2006 e s.m.i. e 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 e s.m.i.

Le sezioni Riunite della Corte dei Conti, con il citato parere, riscontrano la richiesta del Sindaco del Comune di Scillato che, in vista della cessazione dal servizio per pensionamento dell'unico responsabile del servizio tecnico dell'ente - dopo avere precisato che il Comune nell'anno 2009 non ha attivato rapporti di lavoro flessibile (se non quello del personale ex LSU), che le spese di personale non superano il corrispondente ammontare dell'anno 2008 e dopo avere altresì dichiarato che nell'ultimo rendiconto approvato l'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti ammontava al 52,67 per cento - ha chiesto di sapere se ai fini del conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato l'ente debba tenere conto dei vincoli individuati dal legislatore in materia di spesa del personale (art. 9, comma 28, DL n. 78/20120, art. 1, comma 562, legge n. 296/2006 e s.m.i., art. 76, comma 7, DL n. 112/2008 e s.m.i.), o se, invece, data la grave carenza di personale nell'area tecnica, l'ente possa derogare ai vincoli del legislatore statale nei limiti della stretta necessità per assicurare lo svolgimento di funzioni fondamentali per legge.

La Corte dei Conti chiarisce che le modifiche introdotte, per effetto del D.Lgs. n. 150/2009 e del D.L. 16/2012, convertito in Legge n. 44/2012, all'art. 19, D.Lgs. n. 165/2001 (con specifico riguardo ai commi 6 e 6 bis e 6 quater) sono direttamente applicabili agli enti locali siciliani¹, atteso che la regolazione degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni e la determinazione dei relativi limiti percentuali rientrano nell'ambito dell'ordinamento civile che postula, in quanto tale, una disciplina

¹ In senso conforme si veda sentenza Corte Costituzionale 12 novembre 2010, n. 324.

omogenea sul territorio nazionale, per via della natura privatistica dei contratti di lavoro, anche con riferimento alla loro fase costitutiva.

Precisa la Corte che gli incarichi dirigenziali in questione - la cui spesa va considerata come spesa di personale ai sensi dell'art. 1 co. 562, L. n. 296/2006 - sono conferibili nel rispetto degli obblighi generali previsti per tutte le pubbliche amministrazioni, nonché dei vincoli di spesa ed assunzionali di cui alle disposizioni normative sopra richiamate, con specifico riferimento a quelle che impongono:

- 1) il rispetto del patto di stabilità interno;
- 2) la riduzione della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell'anno precedente;
- 3) il contenimento nella percentuale normativamente prevista del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente².

Merita di essere rimarcato quanto evidenziato dalle Sezioni Riunite nel citato parere, nella parte in cui si afferma la inderogabilità delle cogenti norme (preordinate al perseguimento del superiore interesse del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto degli obiettivi assunti dal paese in sede comunitaria) che, al ricorrere dei presupposti in esse indicati, fanno divieto alle pubbliche amministrazioni di procedere ad assunzioni *“a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale”*.

Osserva, a tale ultimo riguardo, la Corte che l'eventuale esigenza di assicurare lo svolgimento di funzioni fondamentali per legge (come nel caso rappresentato dal Sindaco del Comune di Scillato) **non può in alcun modo introdurre deroghe ai predetti divieti**, *“atteso che le Amministrazioni, nel momento in cui analizzano i fabbisogni delle professionalità necessarie per l'assolvimento delle varie funzioni istituzionali, devono ben conoscere gli automatismi legislativi che scaturiranno, quale naturale ed automatica conseguenza, dalle proprie politiche di gestione del personale e della correlata spesa”*.

Utile indicazioni sono poi fornite in ordine all'applicazione del disposto di cui al comma 2 dell'art. 110 del T.U.E.L. (che in Sicilia trova rispondenza nell'art. 51, comma 5 bis, della legge n. 142/1990, come recepita dalla L.R. n. 48/1991) che disciplina i casi di conferibilità di incarichi extra dotazione organica; istituito questo che viene ritenuto utilizzabile, pur nel rispetto dei vincoli assunzionali suddetti e di quelli di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010, come convertito in legge 133/2010, solo per fronteggiare esigenze gestionali del tutto straordinarie.

Nel rinviare le SS.LL. alla lettura integrale della deliberazione sopra indicata, si coglie l'occasione per porgere distinti saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE
(Avv. Fabrizio Dall'Acqua)

² Con la deliberazione in commento, nel richiamare quanto sostenuto dalla Sezione delle Autonomie, con delibera n. 12/SEZAUT/2012/INPR, le Sezioni Riunite ribadiscono che agli incarichi conferibili con contratto a tempo determinato, in applicazione delle percentuali individuate dal riscritto comma 6-quater dell'articolo 19, del d.lgs 165/2001, non si applica la disciplina vincolistica prevista dall'articolo 9, comma 28 del d. l. 78/2010 per le forme di lavoro flessibili.

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA
IN SEDE CONSULTIVA

ha emesso nella camera di consiglio dell'8 luglio 2013 la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'art. 23 del R.D.Lgs. 15.5.1946, n. 455 (approvazione dello Statuto Regione Siciliana);
visto il D. Lvo 6.5.1948, n. 655 (istituzione di Sezioni della Corte dei Conti per la Regione Siciliana);
vista la L. 14.1.1994, n. 20 (disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei Conti);
visto il D.L.vo 18.6.1999, n. 200 (norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana e modifiche al D.L.vo n. 655 del 1948);

vista a legge costituzionale 18.10.2001, n. 3 (recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);
visto l'art. 7, comma 8, della L. 5.6.2003, n. 131 (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3);

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Scillato (PA) con nota prot. n. 1129 del 6 marzo 2013 (prot. Cdc n. 34 dell'11/03/2013) e con successiva nota prot. 1681 dell'11.4.2013 (prot. Cdc n. 56 del 16/04/2013);

vista l'ordinanza n. 42/2013/SSRR/Cons del 2 luglio 2013 con cui il Presidente ha designato il magistrato relatore;
udito il magistrato relatore dott. Albo Francesco;

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del comune di Scillato (PA), in vista della cessazione dal servizio per pensionamento dell'unico responsabile del servizio tecnico dell'ente, formula una richiesta di parere relativa agli incarichi dirigenziali a contratto ex art. 110 del TUEL.

In particolare, il legale rappresentante ricorda che l'ente nell'anno 2009 non ha attivato rapporti di lavoro flessibile, se non quello del personale ex LSU; fa presente, inoltre che le spese di personale non superano il corrispondente ammontare dell'anno 2008 e che nell'ultimo rendiconto approvato l'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti è del 52,67 per cento.

Ciò premesso, chiede di sapere:

Se ai fini del conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato l'ente debba tenere conto dei vincoli individuati dal legislatore in materia di spesa del personale (art. 9, comma 28, DL n. 78/20120, art. 1, comma 562, legge n. 296/2006 e s.m.i., art. 76, comma 7, DL n. 112/2008 e s.m.i.);

Se, data la grave carenza di personale nell'area tecnica, l'ente possa derogare ai vincoli del legislatore statale nei limiti della stretta necessità per assicurare lo svolgimento di funzioni fondamentali per legge.

Le Sezioni Riunite reputano preliminarmente la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti da queste Sezioni Riunite con delibera n. 1/2004, e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

I quesiti, infatti, vertono in materia di contabilità pubblica, essendo relativi all'interpretazione ed all'applicazione di norme sul reclutamento del personale, tematica di grande interesse per la legislazione finanziaria per via dei suoi riflessi sul bilancio corrente degli enti interessati e sulle politiche di riqualificazione e di contenimento della spesa pubblica. E' dirimente, in proposito, osservare come questioni interpretative di contenuto analogo siano state concordemente reputate ammissibili in sede consultiva dalla giurisprudenza contabile (ex multis, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 308/2010/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 44 /2010/PAR, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n. 384/2011/PAR), nonché in conformità trattate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con le deliberazioni n. 12-13-14/CONTR/2011, 11/CONTR/2012 e dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2012.

La richiesta di parere, inoltre, riguarda problematiche generali ed astratte e non attiene a casi specifici in grado di interferire con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura.

Venendo al merito, è opportuno ricordare che l'art. 110 del Tuel prevede due tipologie di incarichi:

La prima, contenuta al comma 1, riguarda la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, previsti in dotazione organica, mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente con delibera motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire;

La seconda, contenuta al comma 2, riguarda gli incarichi al di fuori della dotazione organica, con contratti di lavoro a tempo determinato per dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva (questi ultimi negli enti privi di dirigenza), fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire.

La norma prevista nell'art. 110, comma 1, del Tuel, trova corrispondenza per gli enti locali siciliani, nell'art. 51, comma 5, della legge n. 142/90 come recepita dalla L.R. n. 48 /91.

A seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 150/2009, che ha riscritto i commi 6 e 6 bis dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001, le Sezioni Riunite centrali (delibere n. 12 e 13/CONTR/2011) hanno chiarito che le predette norme sono direttamente applicabili anche agli enti locali, ad integrazione della disciplina dell'art. 110 comma 1 del TUEL.

Il limite percentuale applicabile agli incarichi in questione, pertanto, sarebbe quello previsto per la dirigenza di seconda fascia (8 per cento), in quanto unica presente nell'ordinamento locale.

Sul punto, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia con l'art. 4 ter comma 13 del DL n. 16/2012, conv. in L. 26 aprile 2012 n. 44, introducendo all'art. 19 comma 6 quater del D.Lgs. n. 165/2001 che reca una specifica disciplina per gli enti locali.

In base a questa normativa medio tempore sopravvenuta, i comuni possono conferire incarichi dirigenziali a contratto ex art. 110 comma 1 del TUEL entro il limite massimo del 10 per cento (che ascende al 20 per cento nei comuni con popolazione inferiore o pari a 100.000 abitanti) della dotazione organica dirigenziale a tempo indeterminato.

La menzionata disciplina si ritiene direttamente applicabile agli enti locali siciliani alla luce anche della recente giurisprudenza costituzionale (sent. 12 novembre 2010, n. 324), che ha ritenuto che la regolazione degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni (e dei relativi limiti percentuali) rientri nell'ambito dell'ordinamento civile (che postula, in quanto tale, una disciplina omogenea sul territorio nazionale), per via della natura privatistica dei contratti di lavoro, anche con riferimento alla loro fase costitutiva (Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva n. 49/2012/PAR).

Le norme in questione, inoltre, sono contenute nel D.Lgs. n. 165/2001 che, al pari del precedente D.Lgs. n. 29/93, detta principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione ed è attuativo della legge n. 421/92, recante norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Chiarito questo aspetto preliminare, giova ricordare che gli incarichi dirigenziali in questione - la cui spesa va considerata come spesa di personale ai sensi dell'art. 1 comma 562 della L. 296/2006 - sono conferibili nel rispetto degli obblighi generali previsti per tutte le pubbliche amministrazioni, nonché dei vincoli di spesa ed assunzionali.

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con delibera n. 12/SEZAUT/2012/INPR, ha chiarito che:

gli incarichi conferibili con contratto a tempo determinato in applicazione delle percentuali individuate dal riscritto comma 6-quater dell'articolo 19, del d.lgs 165/2001, riguardano solo ed esclusivamente le funzioni dirigenziali;

ai detti incarichi non si applica la disciplina vincolistica prevista dall'articolo 9, comma 28 del d. l. 78/2010 per le forme di lavoro flessibili;

c) gli enti che intendono conferire detti incarichi (la cui spesa va considerata ai sensi dell'art. 1 comma 557 e 562 della L. 296/2006), oltre ad osservare gli obblighi assunzionali generali previsti per tutte le pubbliche amministrazioni, devono essere in linea con i vincoli di spesa ed assunzionali per gli stessi previsti dalla normativa in vigore e di seguito richiamati:

c1) rispetto del patto di stabilità interno, se tenuti (nella fattispecie, l'ente non vi è assoggettato);

c2) riduzione della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell'anno precedente (art. 1, comma 557, Legge 296/2006 per gli enti soggetti al patto di stabilità) o contenimento della stessa entro il valore di quella relativa all'anno 2008 (art. 1, comma 562, primo periodo, Legge 296/2006, per gli enti minori);

c3) contenimento nella percentuale normativamente prevista del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente (articolo 76, comma 7, primo periodo, prima parte, d.l. 112/2008).

Con riferimento al secondo comma dell'art. 110 del Tuel - che in Sicilia trova rispondenza nell'art. 51, comma 5 bis, della legge n. 142/90 come recepita dalla L.R. n. 48/1991 - le Sezioni Riunite centrali in sede di controllo, con delibera n. 14/2011/PAR, hanno sottolineato la specialità della disciplina ivi contenuta rispetto a quella riferibile al comma precedente.

Gli incarichi extra dotationem, infatti, mirano a sopperire ad esigenze gestionali straordinarie che, sole, determinano l'opportunità di affidare funzioni, anche dirigenziali al di là delle previsioni della dotazione organica dell'ente locale che, invece, cristallizza il fabbisogno ordinario di risorse umane. E ciò, a maggior ragione negli enti di ridotte dimensioni, per i quali l'istituto si configura come un peculiare strumento gestionale di grande flessibilità.

In ragione di questa specialità, ed in mancanza di una disposizione di abrogazione espressa contenuta nel d.lgs. 165/2001, come integrato dal d.lgs. 150/2009, le Sezioni Riunite hanno ritenuto che la disposizione contenuta nell'art. 110, comma 2 del TUEL risulti tuttora vigente.

Per quanto concerne i vincoli e le limitazioni di spesa cui tale tipologia di incarichi è assoggettata, queste Sezioni Riunite (cfr., ex multis, Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera 582/2012/PAR) ritengono operante anche il vincolo dell'art. 9, comma 28 del d.l. 30 maggio 2010, n. 78, come convertito in Legge 133/2010, in aggiunta a quelli precedentemente richiamati in riferimento al comma 1.

Conclusivamente, in risposta al primo quesito, il Collegio ritiene che, in base alla situazione prospettata nella richiesta di parere, all'ente sia preclusa la stipula di entrambe le tipologie di incarico.

In merito al secondo quesito, invece, il Collegio ritiene che il divieto assoluto di assunzioni "a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale" in cui versa l'amministrazione non risulta in alcun modo derogabile, in quanto il predetto blocco assunzionale scaturisce dalla violazione di norme, di natura cogente e precettiva, dettate dal legislatore nel superiore interesse del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto degli obiettivi assunti dal paese in sede comunitaria.

L'esigenza, invocata dall'ente, di assicurare lo svolgimento di funzioni fondamentali per legge non può in alcun modo introdurre deroghe ai predetti divieti, atteso che, come già più volte chiarito dalla giurisprudenza contabile (Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 104/2013/PRSP), le amministrazioni, nel momento in cui analizzano i fabbisogni delle professionalità necessarie per l'assolvimento delle varie funzioni istituzionali, devono ben conoscere gli automatismi legislativi che scaturiranno, quale naturale ed automatica conseguenza, dalle proprie politiche di gestione del personale e della correlata spesa.

Gli enti, pertanto, nel difficile contemperamento tra le varie esigenze, devono valutare preventivamente la compatibilità della propria programmazione rispetto ai vincoli e alle limitazioni imposte a livello statale, a maggior ragione quando le invocate situazioni necessitate trovano causa in eventi (nella fattispecie, il collocamento a riposo di un funzionario apicale) sicuramente prevedibili.

La risposta al secondo quesito è, pertanto, negativa.

P. Q. M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana in sede consultiva.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio dell'8 luglio 2013.

IL PRESIDENTE
Luciano Pagliaro
L'ESTENSORE
Francesco Albo

Depositata in Segreteria il 23 luglio 2013
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Fabio Guiducci