

Ufficio Studi CODAU

Deliberazione della Corte dei Conti n. 29/2011/PAR. Parere n. 14 del 21 giugno 2011, sezione regionale di controllo per la Basilicata

Si riporta un sintetico commento del parere rilasciato alla Provincia di Potenza (in allegato) ma di particolare interesse anche per le università e le amministrazioni pubbliche.

Con la deliberazione allegata la Corte dei Conti ha stabilito che gli enti locali possono assumere dirigenti a tempo determinato solo se in possesso di diploma di laurea e purché la carenza di professionalità cui si intende rimediare sia ristretta alla sola dotazione organica dei dirigenti.

La Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Basilicata, con la deliberazione 21.06.2011 n. 29, considera priva di qualsiasi fondamento giuridico le tesi di coloro che mirano a estendere oltre misura la possibilità per le amministrazioni di assumere dirigenti a contratto. Secondo tali tesi, l'interpretazione letterale della prima parte dell'articolo 19, comma 6, del dlgs 165/2001 consentirebbe di assumere come dirigenti fuori ruolo anche persone non in possesso di un diploma di laurea. Com'è noto, la norma consente di conferire gli incarichi a contratto «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». Secondo la tesi di cui sopra, poiché il citato periodo dell'articolo 19, comma 6, non fa espresso riferimento al possesso della laurea si potrebbe, allora, supporre la legittimità di un'assunzione di dirigente a contratto di soggetti non laureati, purché sussistano gli altri requisiti. Del resto, sostiene la tesi, poiché nell'impiego privato la laurea non è essenziale ai fini della qualifica dirigenziale, sarebbe eccessivo chiedere detto titolo. In sostanza, l'interpretazione letterale della prima parte del comma 6 secondo la tesi prospettata fonderebbe un'alternativa tra la «qualificazione professionale», particolare e comprovata, acquisibile con esperienza «sul campo» e il possesso del titolo di studio.

La Corte nega decisamente la validità di tale tesi ritenendo insufficiente un'interpretazione basata esclusivamente sul dato letterale di una sola parte dell'articolo 19, comma 6. Si precisa che la norma in commento si applica a tutte le amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del testo unico sul pubblico impiego e quindi anche alle Università oltre che anche ai comuni e alle province e regioni (Corte Cost., sent. n. 324/2010). L'estensione è avvenuta ad opera del comma 6-ter dell'art. 19 citato, introdotto dall'art. 40, c. 1, let. f) del D.Lgs n. 150/2009, e riguarda il disposto dei commi 6 e 6-bis, che così dispongono:

comma 6: *“gli incarichi (dirigenziali, 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.”.

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”.

Occorre, invece, ad avviso della Corte nella deliberazione in commento, una lettura sistematica e coerente della normativa. Si consideri, in proposito, che la Sezione di controllo per la Lombardia, con la delibera n. 1001 del 2009 del 5.11.2009, ha affermato che il dato “*testualmente*” ricavabile dalla lettera dell'art. 19, c. 6, del TUIP, come novellato dal D. Lgs. n. 150/2009, depone nel senso della necessaria presenza di entrambi i requisiti, titolo di laurea ed esperienza lavorativa. E' evidente che il legislatore ha consentito l'immissione nella dirigenza pubblica anche di soggetti esterni che fossero stati in precedenza privi della qualifica di dirigenti pubblici nell'intento di acquisire professionalità estranee, ma tali da offrire qualità professionali aggiuntive e in ogni caso non minori rispetto ai già elevati requisiti previsti per l'assunzione dei dirigenti pubblici. Non avrebbe alcuna razionalità, dunque, consentire l'ingresso nella dirigenza pubblica di soggetti con requisiti inferiori a quelli che si richiederebbero in una procedura concorsuale. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che l'articolo 19, comma 6, intende rimediare alla situazione, straordinaria, di carenza di professionalità interne.

La Corte ritorna poi sulla questione ricordando anche quanto sostenuto dal dipartimento per la funzione pubblica a proposito degli enti locali individuando comunque principi di carattere generale, con parere n.35/2008, in cui ha osservato che per gli enti locali il requisito di studio richiesto dalla legge per il conferimento di incarico dirigenziale è lo stesso disposto, in generale, dall'art. 28 del D. Lgs. n. 165/2001, e consiste nel titolo di laurea. In precedenza, a proposito delle camere di commercio, si era espresso in termini identici lo stesso dipartimento col parere del 15 gennaio 2003.

A conferma delle argomentazioni sostenute per ritenere la laurea titolo di studio necessario per il conferimento di incarichi dirigenziali in tutte le amministrazioni di cui all'art.1 comma 2 del dlgs 165/2001 e quindi anche presso gli enti locali, giova osservare che proprio la Corte Costituzionale, con la decisione n. 324 del 2010, ha ritenuto che la disciplina dettata dall'art. 19, commi 6 e 6-bis, del D. Lgs. n. 165/2001, riguardi tutte le amministrazioni pubbliche, anche quelle locali, e riguarda (tra l'altro) ai requisiti soggettivi che devono essere posseduti dal contraente privato, requisiti che, dunque, non possono che essere identici per tutte le fattispecie in cui si dà luogo a un incarico dirigenziale.

La Corte dei Conti precisa che l'assenza della particolare professionalità che giustifica il ricorso a dirigenti a contratto è da limitare ai «*ruoli, dirigenziali, dell'amministrazione*». In particolare lo stesso comma 6 dell'art.19 precisa che gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti da ciascuna amministrazione nel limite del 10 per cento della dotazione organica se si tratta di dirigenti generali e dell'8 per cento della dotazione organica se si tratta di dirigenti appartenenti alla seconda fascia. In sostanza il legislatore vuole con questa norma prevedere che i dirigenti all'interno di un'amministrazione siano per la quasi totalità di ruolo e quindi che la dotazione organica che ogni ente ha stabilito sulla base delle proprie esigenze rispecchi ciò. La sentenza in commento ci consente anche di fare il punto sulla questione del

~~conferimento~~ del conferimento degli incarichi prendendo anche spunto dalle questioni affrontate dal Tar Lazio - Roma, Sezione I ter - sentenza 21 settembre 2011, n. 7481 in cui si censura l'abuso del reclutamento di dirigenti esterni, per via fiduciaria, senza alcuna motivazione e sulla base dello strano presupposto secondo il quale, in via normale, i dirigenti "di ruolo", quelli assunti mediante concorso, risultino sempre ed immancabilmente privi della professionalità necessaria. A legittimare, dunque, l'assunzione straordinaria di dirigenti a contratto non è quindi l'assoluta carenza di professionalità all'interno di tutte le qualifiche, bensì quella riferita ai soli posti della dotazione organica dirigenziale. Alla base del conferimento di incarichi dirigenziali dall'esterno devono pertanto esistere alcuni presupposti:

a) una concreta motivazione da parte dell'amministrazione procedente, che espliciti l'assenza vera e verificata di professionalità interne anche sulla base di quanto esplicitato dal dlgs 150/2009, alla luce quindi di una seria ed effettiva ricognizione di tale circostanza;

b) una contestuale altrettanto seria valutazione del possesso di una professionalità assolutamente peculiare in capo al soggetto esterno chiamato a svolgere l'incarico dirigenziale, come prevede l'articolo 19, comma 6, del d.lgs 165/2001;

c) una procedura comparativa trasparente, meditata ed approfondita, per consentire in primo luogo di valorizzare le professionalità esistenti, garantendo l'autonomia della dirigenza e la corretta gestione dei costi ai sensi di quanto previsto dall'art.97 della costituzione; la procedura di comparazione andrebbe anche utilizzata anche per il conferimento di nuovo incarico ai dirigenti che sono già nel ruolo. Ovviamente nei casi in cui esiste già una graduatoria concorsuale per il reclutamento nel ruolo di dirigente la stessa graduatoria oltre che essere utilizzata per lo scorrimento e quindi l'assunzione nel ruolo può essere utilizzata per il conferimento di incarichi trattandosi già di soggetti che hanno superato una procedura selettiva attivata ai sensi dell'art.35 del dlgs 165/2011. *(CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 15-1-2010, CORTE DEI CONTI SEZ. CENTRALE DI CONTROLLO, deliberazione 19-11-2010, CORTE DEI CONTI SEZ. GIUR. REGIONE LOMBARDIA, sentenza 24-3-2009, CORTE DEI CONTI SEZ. GIUR. REGIONE CALABRIA, sentenza 8-4-2004 etc.)*

d) l'esigenza di garantire il contenimento della spesa passando per il prioritario impiego delle risorse interne esistenti. In questo quadro è corretta l'applicazione dell'articolo 19, comma 6, anche ai dipendenti della stessa amministrazione conferente privi di qualifica dirigenziale. C'è, però, da precisare che i dipendenti della stessa amministrazione possono aspirare a tale tipo di assunzione solo a condizione di avere i requisiti di particolare ed elevata professionalità richiesti dal medesimo articolo, non essendo allo scopo sufficiente la mera circostanza di essere dipendenti da almeno un quinquennio in qualifica pre-dirigenziale o di possedere il solo requisito della laurea e comunque il rispetto delle condizioni precedenti.