



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 29/2011/PAR

Parere n. 14/2011

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata composta dai Magistrati:

Presidente di Sezione	dr. Ciro Valentino	Presidente
Primo Referendario	dr. Rocco Lotito	Componente
Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore
Referendario	dr. Donato Luciano	Componente

nella Camera di consiglio del 21 giugno 2011;

Visto l'art.100 della Costituzione;

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

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

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

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nell'adunanza del 4 giugno 2009 (delibera n. 9/Sez.Aut./2009);

Vista la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 21 ottobre/8 novembre 2010, ai sensi dell'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 ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 formulata dal Presidente della Provincia di Potenza con nota prot. n. 13143 del 30 marzo 2011, protocollata in pari data al n. 561;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 29 del 21 giugno 2011, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta, nominando relatore il Magistrato dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

in fatto

La Provincia di Potenza intende adeguare il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi alla normativa introdotta dall'art. 40, comma 1, lettera *f*, del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Quest'ultimo, aggiungendo al comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i commi *6-bis* e *ter*, ha esteso anche alle Provincie (comma *6-ter*) il dettato dei commi 6 e *6-bis*.

In sostanza, si tratta di conformare il predetto Regolamento - che per l'art. 110, c. 2, del TUEL è lo strumento normativo richiesto per rendere possibile il conferimento, a tempo determinato, di incarichi dirigenziali al di fuori della pianta organica dell'Ente stesso - al mutato quadro normativo, di cui meglio si dirà. A tal fine, l'Ente chiede un chiarimento interpretativo che può compendiarsi nei seguenti punti:

- 1) se, nel conferire i predetti incarichi, si possa prescindere dal possesso del diploma di laurea, in quanto soccorrano gli altri requisiti soggettivi elencati dall'art. 19, c. 6, D. Lgs. n. 165/2001;
- 2) se, ancora a proposito della qualificazione professionale, la locuzione "*non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione*" (art. 19, c. 6, D. Lgs. n. 165/2001, terzo periodo), si riferisca a una mancanza riferibile esclusivamente ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione, di guisa che altri dipendenti della stessa amministrazione, appartenenti a ruoli non dirigenziali ma in possesso dei requisiti di qualificazione professionale, potrebbero essere affidatari dell'incarico dirigenziale.

In diritto

Sull'ammissibilità della richiesta

1.1 - La richiesta di parere è presentata da un soggetto legittimato (il Presidente della Provincia) e, pertanto, è ammissibile sotto il profilo soggettivo.

1.2. - Quanto al profilo oggettivo, dandosi come qui riportati i criteri generali di ammissibilità dei quesiti volti a sollecitare l'attività consultiva intestata alle Sezioni regionali della Corte dei conti, già più volte indicati da questa Sezione (di recente, deliberazioni nn. 4 e 5 del 2011), occorre verificare, in primo luogo se l'oggetto della richiesta di parere può ritenersi rientrante nella materia della "contabilità pubblica", come intesa, in senso dinamico, dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con Delibera 54/CONTR/10, in epigrafe richiamata. In senso definitivamente affermativo si sono pronunciate le stesse Sezioni Riunite che hanno ritenuto la disciplina degli incarichi dirigenziali a contratto negli enti locali riconducibile al concetto di "contabilità pubblica" (delibere nn. 12-13-14/CONTR/11, tutte dell'8.2.2011).

In secondo luogo, occorre verificare che l'attività consultiva sollecitata: a) non riguardi attività amministrative già esaurite; b) non interferisca con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature; c) possa essere affrontata in termini generali senza intromissioni nella sfera gestionale rimessa alla esclusiva potestà degli amministratori.

Con riguardo al primo aspetto, la richiesta di parere nasce in previsione di un emanando Regolamento, sicché può escludersi che l'attività per la quale viene richiesto il parere si sia già esaurita. Conseguentemente deve anche escludersi, con riguardo al secondo aspetto, che un parere reso *de iure condendo* possa interferire con questioni rimesse alla conoscenza di altri Uffici di questa o di altre magistrature. Da ultimo, le questioni poste hanno carattere generale in quanto pongono interrogativi sull'ermeneusi della norma, senza intromissioni nella sfera gestionale rimessa alla esclusiva potestà degli amministratori.

Nel merito

2. – quadro normativo

2.1. – Gli incarichi a contratto negli Enti locali sono regolamentati dall'art. 110 del TUEL. Tali incarichi possono riguardare anche funzioni dirigenziali, che si distinguono da quelle considerate nell'art. 109 del TUEL in ragione del carattere fiduciario con cui vengono conferite (comma 3), anche al di fuori della dotazione

organica e anche a soggetti che non hanno con l'ente un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ancorché la fiduciarietà non possa essere criterio di per sé sufficiente a consentire il conferimento dell'incarico (C. conti, delibera n. 10 del 15 aprile 2003).

In particolare, possono essere conferiti, se lo Statuto lo prevede, sia per la copertura di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, sia per la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, nell'ambito della dotazione organica (comma 1).

Al di fuori della dotazione organica "*della dirigenza e dell'area direttiva*", per gli enti in cui tale dotazione è comunque prevista, possono essere conferiti, con contratto a tempo determinato, incarichi per i soli dirigenti e le alte specializzazioni (comma 2, 1° periodo). In tali casi gli incarichi così conferibili non possono superare il 5% del totale della dotazione organica "*della dirigenza e dell'area direttiva*" (2° periodo).

Per tutti gli altri Enti, di più piccole dimensioni, possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica "*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*" (comma 2, 3° periodo). Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica "*dell'ente*". Per gli enti con dotazione inferiore alle 20 unità si può conferire un solo incarico (ultimo periodo).

Tutti gli enti considerati dal secondo comma dell'art. 110 TUEL dovranno stabilire i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati i contratti di conferimento di incarico nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

2.2. – La disciplina sopra descritta non trova più nel TUEL la sua fonte esclusiva, dal momento che, successivamente ad esso, ulteriori disposizioni sono state collocate già nel D.Lgs. n. 165/2001, poi più volte novellato sul punto, oppure in disposizioni singolari contenute in leggi finanziarie.

Da ultimo, alcune disposizioni dell'art. 19 del D. Lgs. n. 165/2001 sono state espressamente estese alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del citato decreto legislativo e, quindi, 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”.*

2.3. – Alcune questioni riconducibili ai rapporti tra l’art. 110 TUEL e l’art. 19, commi 6 e 6-bis, D.Lgs. 165/2001 (TUIP), sono state affrontate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con le delibere n. 12-13-14/CONTR/11, tutte dell’8 febbraio 2011, alle quali si rinvia.

Peraltro, i pronunciamenti citati hanno toccato temi diversi da quelli posti col presente parere, essendosi limitati ad affermare la compatibilità (delib. nn. 12 e 13) tra le disposizioni dell’art. 110, c. 1, TUEL, e dell’art. 19, c. 6 e 6-bis, TUIP, e la non riconducibilità (delib. n. 14) dell’art. 110, c. 2, TUEL ad alcuna disposizione novellata del TUIP.

3. – Primo quesito

Con il primo quesito, l’Ente chiede un chiarimento circa i requisiti soggettivi, di qualificazione professionale e culturale, che deve possedere il soggetto cui conferire l’incarico dirigenziale.

3.1. – Riferisce l’istante che, esaminando nel dettaglio il comma 6 dell’art. 19 TUIP, si possono distinguere due ipotesi: la prima ammette il conferimento di incarichi *“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”*; la seconda lo ammette per quei soggetti 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”*.

Nella prima fattispecie non verrebbe fatto alcun riferimento al possesso di una formazione universitaria (diploma di laurea), facendo supporre che l’affidamento possa avvenire anche a favore di soggetti non laureati, purché sussistano gli altri requisiti. In tal caso, sempre secondo l’amministrazione istante, non risulterebbe applicabile la norma generale per l’accesso al pubblico impiego dirigenziale (art.

28, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001), non riguardando l'art. 19, comma 6, procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego. A sostegno della illustrata tesi, l'amministrazione considera che il possesso della laurea non risulta essenziale per ricoprire ruoli dirigenziali presso organismi o aziende private, ruoli che, invece, costituiscono elementi fondanti per attestare la particolare e comprovata qualificazione professionale previsti dall'ipotesi normativa in esame.

In definitiva, secondo la tesi dell'Ente istante, la disposizione porrebbe una alternativa tra la "*qualificazione professionale*", particolare e comprovata, acquisibile con esperienza "sul campo", per aver svolto funzioni dirigenziali in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private per almeno un quinquennio, e la 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 in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza.

3.2. – Le argomentazioni sopra riportate non possono essere condivise, né può essere condivisa la conclusione che l'incarico dirigenziale di cui tratta il comma 6 dell'art. 19 del TUIP, nei termini in cui è ora applicabile anche agli Enti locali, possa essere conferito a soggetti privi di laurea che, tuttavia, "*abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali*", così da acquisire una particolare e comprovata qualificazione professionale.

La tesi dell'Ente istante si fonda sulla interpretazione meramente testuale, se non addirittura lessicale, della "lettera" della disposizione. Tuttavia, un'esegesi fondata sul solo dato letterale della disposizione non appare appagante e le conclusioni cui, per questa via, si perviene restano incerte. Si consideri, in proposito, che la Sezione di controllo per la Lombardia, con la delibera n. 1001 del 2009 del 5.11.2009, è giunta alla conclusione 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 compresenza di entrambi i requisiti, titolo di laurea ed esperienza lavorativa.

In verità la questione posta dalla Provincia di Potenza in sede consultiva, negli stessi termini ora prospettati, è già stata affrontata dalla Corte dei conti in sede di

controllo preventivo di legittimità, ancora prima della estensione della disposizione alle Autonomie locali.

La Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo, nell'adunanza congiunta del I e II Collegio del 9 gennaio 2003, con la delibera n. 3/2003 del 9 gennaio 2003, ha ricusato il visto del provvedimento di nomina a dirigente di seconda fascia di un soggetto esterno al ruolo per mancanza del titolo adeguato di studio.

Osservava la Sezione che *“il criterio secondo il quale il legislatore ha inteso disciplinare l'immissione nell'esercizio di funzioni dirigenziali di soggetti, quali essi siano, in precedenza già non investiti di tale qualifica, risulta evidentemente informato alla volontà di acquisire professionalità estranee, tali da presentare qualità aggiuntive e comunque non minori rispetto ai già elevati requisiti previsti per le nomine di funzionari appartenenti ai ruoli dirigenziali.*

Tanto premesso, consegue da ciò attraverso una lettura sistematica dell'art. 19, c. 6°, che la facoltà da tale norma prevista richiede, nei suoi destinatari, il concorrente possesso di una particolare specializzazione, sia professionale, che culturale e scientifica; quando si passi all'accertamento di tali requisiti, in relazione alle funzioni da attribuire, l'interprete, dal canto suo, non può sottrarsi alla verifica, sotto ogni profilo, della presenza di tutti gli elementi che complessivamente rendono il soggetto idoneo all'incarico.

Ne discende che, ferma rimanendo l'esigenza dell'accertamento di un livello di formazione culturale identificabile nel possesso della laurea, gli elementi che configurano e completano in estranei il profilo della professionalità debbano, insieme ad altri, ricavarsi dal già disimpegnato esercizio di funzioni almeno di pari rilevanza di quelle previste nel nuovo compito.

Quindi, oltre all'accertato possesso di sufficiente formazione culturale, in un contesto normativo in cui è però prevista l'attribuzione di incarichi dirigenziali previa verifica della sussistenza di livelli di formazione particolarmente elevati, occorre che la valutazione venga estesa ad un puntuale esame dei curricula degli incaricandi”.

Le argomentazioni così svolte sono state condivise anche in sede consultiva, sia prima (Sezione di controllo Lombardia, parere n.20/2006) che successivamente alla

parziale riscrittura dell'art. 19 del TUIP ad opera del D. Lgs. n. 150/2009 (Sezione regionale Veneto delibera n. 275/2010/PAR).

Ad analoghe conclusioni è giunto anche il Dipartimento per la funzione pubblica che, con parere n.35/2008, 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 anche presso gli Enti locali, giova osservare che proprio la Corte Costituzionale, con la decisione n. 324 del 2010, ricordata dall'Ente istante, 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 attiene (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.

Conclusivamente, ritiene la Sezione che il conferimento di incarichi dirigenziali anche a soggetti esterni all'amministrazione, impone che questi abbiano, oltre ai requisiti professionali richiesti, i titoli di studio previsti dall'art. 28 del D. Lgs. n. 165/2001.

4. – Secondo quesito

Con il secondo quesito, si richiama la locuzione “non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione” per chiedere se possa ritenersi che essa si riferisca esclusivamente ai ruoli dirigenziali dell'Amministrazione e che non impedisca di affidare l'incarico a soggetti appartenenti a ruoli non dirigenziali della stessa, purché in possesso dei requisiti 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.

Si è già detto sopra che l'affidamento di incarichi dirigenziali a soggetti che abbiano, oltre a una qualificazione professionale attestata dall'aver svolto attività in

organismi ed enti pubblici o privati, ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, anche una adeguata preparazione universitaria comprovata dal titolo di laurea, nasce e si fonda su considerazioni di ordine sistematico.

Ciò premesso, con riferimento all'ambito entro il quale deve essere verificata l'assenza di soggetti dotati di comprovata e particolare qualificazione professionale, onde poter procedere al conferimento dell'incarico a soggetti "esterni", ritiene la Sezione che l'aver ammesso che tra questi soggetti vi possano essere coloro che, oltre a possedere il titolo di studio indicato, abbiano maturato concrete esperienze lavorative per almeno un quinquennio, anche presso la stessa amministrazione che conferisce l'incarico, in posizione funzionale prevista per l'accesso alla dirigenza, induce a ritenere che la locuzione "non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione" sia da circoscrivere ai soli ruoli "dirigenziali".

Del resto, la disposizione dettata dal comma 6 del citato art. 19 TUIP consente, entro limiti percentuali stretti, di conferire incarichi dirigenziali a soggetti che sono al di fuori del ruolo dei dirigenti di cui all'art. 23 TUIP. Ciò lascia ragionevolmente intendere che la limitazione del diritto del dirigente (di ruolo) all'ottenimento di un incarico presuppone che, per esso, non vi siano professionalità rinvenibili tra i dirigenti di ruolo dell'amministrazione. Diversamente, se si dovesse ritenere che i "ruoli" dell'amministrazione, mancanti della particolare qualificazione professionale, siano quelli in cui è inquadrato tutto il personale della amministrazione, verrebbe meno la possibilità stessa di rendere applicabile quella parte della disposizione sopra citata. Argomenti in questo senso possono essere tratti dalla delibera n. 13/2004 della Sezione centrale di controllo di legittimità, resa nell'adunanza del 25.11.2004.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Presidente della Provincia di Potenza con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al Presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.
Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 21 giugno 2011.

IL PRESIDENTE
F.to Dott. **Ciro VALENTINO**

I MAGISTRATI
F.to Dott. **Rocco LOTITO**

F.to Dott. **Giuseppe TETI** – relatore

F.to Dott. **Donato LUCIANO**

Depositata in Segreteria il 21 giugno 2011

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. **Giovanni CAPPIELLO**