



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 20 aprile 2016 e 11 gennaio 2017, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario relatore

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

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°;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Rovigo, prot n. 8367 del 17 febbraio 2016, acquisita al prot. C.d.c. n. 2343 del 18 febbraio 2016;

VISTE le ordinanze n. 20/2016 e n. 2/2017 con le quali il Presidente ha convocato la Sezione per le rispettive adunanze;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Daniela Alberghini;

**FATTO**

Con nota del 17 febbraio 2016, pervenuta ed acquisita a protocollo di questa Sezione n. 2343 in data 18 febbraio 2016, il Sindaco del Comune di Rovigo ha richiesto un parere in merito alla interpretazione dell'articolo 1, commi 219, 221, 224 e 228 della legge 28 dicembre 2015 n. 205 (c.d. "legge di stabilità 2016").

In particolare, viene chiesto se il comma 219 si applichi anche agli enti locali e, in caso positivo, se detta disposizione impedirebbe il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo indeterminato (ferme restando le esclusioni previste dalla stessa norma) ovvero le assunzioni ex art. 110, primo comma, TUEL. Chiede, infine, se il comma 228, oltre a ridurre le percentuali delle facoltà assunzionali, escluda del tutto, nella sua formulazione testuale, le assunzioni a tempo indeterminato di dirigenti.

**DIRITTO**

Preliminarmente all'esame del merito, occorre valutare l'ammissibilità della

richiesta di parere formulata dal Comune di Rovigo alla luce delle indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione del 27 aprile 2004 e del 10 marzo 2006, n. 5, nonché dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune ed è stata sottoscritta dal Sindaco, organo di vertice e legale rappresentante dell'Ente.

Dal punto di vista oggettivo, ricorrono tutti i presupposti di ammissibilità così come individuati nelle sopra indicate deliberazioni.

Il quesito, infatti, verte in materia di contabilità pubblica, materia che, secondo il richiamato indirizzo interpretativo (ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti del 17 novembre 2010), afferisce *“alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”*.

La formulazione del quesito, inoltre, rispetta l'ulteriore requisito della generalità ed astrattezza della questione sottostante, al fine di evitare che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indicazioni di carattere puntuale tali da incidere su fattispecie concrete che potrebbero essere oggetto dell'attività svolta dalla Corte dei Conti nell'ambito di altra funzione ovvero dell'esame innanzi ad altri organi magistratuali.

Si evidenzia, infatti, che la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti non può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009); ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

#### **MERITO**

Con il primo quesito l'Ente istante chiede se il comma 219 dell'art. 1 della legge 208/2015 si applica anche agli enti locali e, in particolare, ai Comuni.

La disposizione prevede che *“Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture*

*organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma.”*

Il dubbio interpretativo sottoposto dal Comune istante all’attenzione della Sezione sorge dal fatto che, da un lato, la disposizione richiama, sotto il profilo del proprio ambito di applicazione, l’art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 –che si riferisce a tutte le amministrazioni- e, dall’altro, individua espressamente i “posti dirigenziali di prima e seconda fascia”, distinzione che non trova riscontro nell’ordinamento degli enti locali.

Il successivo comma 224, peraltro, sembrerebbe avvalorare l’applicabilità della disposizione agli altri enti locali diversi dalle Province e dalle città metropolitane in quanto stabilisce, per questi ultimi enti di area vasta, un’espressa esclusione dall’applicazione del comma 219.

La norma richiamata pone un vincolo di indisponibilità relativamente ai posti dirigenziali presso le pubbliche amministrazioni, al fine di preconstituire -in rapporto da mezzo a fine- le condizioni per la riorganizzazione della dirigenza sulla base dei ruoli unici (“*Nelle more dell’adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124...*”) e, contemporaneamente, per garantire il riassorbimento del personale degli enti di area vasta (“*... e dell’attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell’articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni*”).

Gli incarichi indicati, pertanto, sono sottratti alla libera disponibilità delle pubbliche amministrazioni destinatarie del vincolo, tanto che, in caso di incarichi conferiti tra la data indicata (15 ottobre 2015), che costituisce il *dies a quo* di efficacia del suddetto vincolo di indisponibilità, e la data di entrata in vigore della legge, gli stessi cessano di diritto, con risoluzione dei relativi contratti.

“Una volta individuato un ambito temporale di applicazione antecedente all’entrata in vigore della legge e stabilita la sorte dei contratti conclusi *medio tempore* (con opzione a favore della risoluzione *ope legis*, quale tipico rimedio del vizio funzionale del sinallagma negoziale, mentre i contratti stipulati successivamente all’entrata in vigore della legge devono considerarsi nulli *ab origine* ai sensi dell’art 1418 co. 1 c.c.), la norma contempla alcune eccezioni alla regola dell’indisponibilità (“*Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell’incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge*”), precisando, subito dopo, con una previsione di chiusura, che “*In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma*.” (Sez. contr. Puglia, 73/2016/PAR).

Il dubbio ermeneutico rappresentato dal Comune istante, che trova riscontro nel dato

testuale della norma, può essere superato e risolto sulla base di un triplice ordine di argomentazioni.

“Sul piano letterale, la norma si riferisce a tutte le amministrazioni di cui all’art 1 co 2 d. lgs 165/2001, senza introdurre alcuna espressa eccezione per gli enti locali. Sotto tale profilo, infatti, il rinvio *tout court* all’art 1 co 2 d lgs 165/2001 costituisce una tipica modalità attraverso cui il legislatore perimetra *per relationem* l’ambito soggettivo di disciplina, estendendolo a tutti i soggetti enunciati nella disposizione in materia di pubblico impiego (cfr. ad es. art 1 comma 34 l 190/2012 e art 11 d lgs 33/2013 in materia di anticorruzione e trasparenza).”

In secondo luogo, come peraltro evidenziato anche in sede di formulazione del quesito, “sul piano sistematico, il comma 224 della citata legge 208/2015, nel prevedere che resta escluso dal campo di applicazione del comma 219 -tra gli altri- il personale delle città metropolitane e delle province adibito all’esercizio di funzioni fondamentali, non fa altro che confermare l’opzione ermeneutica sopra indicata, atteso che siffatta eccezione non avrebbe ragion d’essere se gli enti locali fossero esclusi *a priori*, per estraneità soggettiva, dal raggio operativo della disciplina in esame.”

“Infine, sul piano logico-teleologico, la norma, come detto, mira a preconstituire sotto il profilo dell’efficienza organizzativa, le condizioni migliori per la piena attuazione della riforma della dirigenza tracciata dalla legge 124/2015 e per il completo assorbimento del personale soprannumerario degli enti di area vasta, secondo il percorso delineato dalla legge 190/2014. Si tratta di due obiettivi che coinvolgono non solo le amministrazioni statali, ma anche gli enti territoriali (art 11 l. 124/2015, art 1, comma 424 l. 190/2014), sicché un’eventuale esclusione degli stessi dall’ambito applicativo del comma in esame, in assenza di espressa previsione di legge, sarebbe irragionevole alla luce delle finalità che il legislatore intende perseguire.” (Sez. contr. Puglia, 73/2016/PAR).

Alla luce di tali considerazioni, il richiamo ai posti di dirigenza di prima e seconda fascia non sembra costituire elemento ermeneutico dirimente in senso contrario alla generale applicabilità della norma alle pubbliche amministrazioni, salve le espresse e specifiche eccezioni previste, tanto più che la disposizione si colloca in linea di continuità con altre disposizioni che hanno fortemente limitato e condizionato le capacità assunzionali degli enti locali (art 1, comma 424 l. 190/2014, art. 5 del d.l. n. 78/2015 conv. dalla l. 125/2015, su cui si richiamato i principi espressi dalla Sezione delle Autonomie nelle delibere n. 19/SEZAUT/2015/QMIG e 28/SEZAUT/2015/QMIG).

Ad analoga conclusione è giunta anche la Conferenza Stato Regioni, secondo cui “*deve essere chiarito come la disciplina dettata dal comma 219, in virtù del richiamo all’art. 1, comma 2 del D.lgs. 165/2001, debba essere considerata una norma avente una doppia finalità volta, contemporaneamente, a fissare un principio generale di riduzione della dirigenza di tutte le PA ed a definire passaggi attuativi puntuali per le Amministrazioni statali, le uniche a cui sia possibile applicare le disposizioni di dettaglio relative alla dirigenza di prima e seconda fascia*” (documento 24/3/2016), dovendo essere garantita l’autonomia organizzativa e regolamentare degli Enti territoriali, quale riconosciuta dalla Carta fondamentale (sotto tale profilo andrebbe, quindi, letto il coordinamento del comma 219 con il comma 221).

Non sembra, poi, sussistere il paventato contrasto tra il comma 219 e il successivo comma 228 (“*Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono*

*procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018.”): quest’ultimo, nel sancire una riduzione delle percentuali del turn over per il triennio 2016-2018 limitatamente al personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale, ha lasciato inalterata la disciplina già esistente con riferimento al personale dirigenziale e limitatamente ai posti disponibili ai sensi del precedente comma 219.*

“Una volta riconosciuta l’applicabilità della disciplina in commento ai posti dirigenziali degli enti locali, deve ritenersi che ricadano nel vincolo di indisponibilità anche gli incarichi dirigenziali a tempo determinato conferiti entro i limiti di cui all’art 110 co 1 Tuel, ossia in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica, trattandosi di fattispecie, da un lato, non rientranti tra le eccezioni previste dal medesimo comma 219 e, dall’altro lato, certamente attratte nella valenza onnicomprensiva della previsione finale (*“In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma”* )” (Sez. contr. Puglia, n. 73/2016/PAR).

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere in detti termini.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Rovigo.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 20 aprile 2016 e 11 gennaio 2017.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Dott.ssa Daniela Alberghini

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 11 gennaio 2017.

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese