

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 17 marzo 2016 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Taranto, trasmessa con prot. n.181/GAB/2016 del 18 febbraio 2016 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 24 febbraio 2016 prot. 0000677-24/02/2016-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.36/2016 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 17 marzo 2016;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Taranto chiede alla Sezione un parere sull'ambito di applicazione dell'art 1, comma 219, l. 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016) che introduce un vincolo di indisponibilità per i posti dirigenziali delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, il Sindaco espone che:

- l'art. 1, comma 219, l. 208/2016 ha previsto che le posizioni dirigenziali vacanti nelle amministrazioni dello Stato al 15 ottobre 2015 siano rese indisponibili, in attesa dell'adozione dei decreti attuativi della legge delega in materia di riforma della dirigenza pubblica;
- per i comuni è prevista una disciplina diversa (comma 221), dovendo gli stessi procedere alla ricognizione delle dotazioni organiche dirigenziali ed al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, in un'ottica di razionalizzazione, efficientamento e flessibilità;
- l'ANCI sostiene che il congelamento delle posizioni dirigenziali vacanti non sia direttamente applicabile agli enti locali, sia in ragione della specifica previsione del comma 221 sia in ragione del fatto che la norma in esame fa riferimento alle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia (articolarioni non presenti nella dirigenza di regioni ed enti locali) e richiama la determinazione effettuata ai sensi dell'art 2 del d.l. 95/2012 (non applicabile alle autonomie territoriali);
- l'indisponibilità dei posti dirigenziali vacanti è espressamente richiamata nella norma che disciplina il turn over dell'amministrazione statale (comma 227) e non anche nel contesto delle regole sulle assunzioni di regioni ed enti locali (comma 228) che ha previsto per il solo

personale privo di qualifica dirigenziale la riduzione delle percentuali del turn over nel triennio 2016-2018, lasciando invariate quelle del personale dirigenziale.

Alla luce di quanto sopra esposto, l'ente chiede se la disciplina in esame si applichi agli incarichi dirigenziali degli enti locali, con particolare riferimento a quelli conferiti anteriormente all'entrata in vigore della legge, e, in caso positivo, se sia ostativa alla proroga degli incarichi a termine, in considerazione del fatto che la proroga medesima non comporta la rinnovazione dei rapporti, ma solo la prosecuzione temporale degli stessi.

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del comune di Taranto, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente

adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Taranto è ammissibile sul piano oggettivo, in quanto afferente all'interpretazione di disposizioni sul contenimento delle spese del personale.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, il quesito si incentra sulla corretta delimitazione dell'ambito di applicazione della disciplina dettata in materia di dirigenza dall'art 1, comma 219, legge 208/2015 (legge di stabilità del 2016). In particolare, l'ente chiede se la disposizione da ultimo citata si applichi anche agli enti locali, oltre alle amministrazioni dello Stato, e, in caso di risposta positiva, se siano assoggettati al vincolo di indisponibilità ivi previsto anche le mere proroghe di incarichi dirigenziali a termine.

L'articolo in esame ha introdotto una disciplina transitoria nelle more dell'attuazione della riforma sulla dirigenza prevista dalla legge 124/2015 (c.d. legge Madia) e della ricollocazione del personale soprannumerario appartenente all'area vasta attuata con legge 190/2014 (legge di stabilità 2015). La previsione si incentra sull'apposizione di 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 e, contemporaneamente, per garantire il riassorbimento del personale degli enti di area vasta.

La disposizione prevede che *“sono resi indisponibili i posti dirigenziali (.....)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 indicati, pertanto, sono sottratti alla libera disponibilità delle pubbliche amministrazioni, 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.

Il legislatore, pertanto, in deroga al principio di irretroattività di cui all'art. 11 preleggi, sancisce espressamente l'applicazione retroattiva del vincolo, individuando attraverso una precisa delimitazione temporale (incarichi conferiti dopo il 15 ottobre 2015 e fino alla data di entrata in vigore della legge) i rapporti contrattuali che, afferendo a posizioni divenute indisponibili per la parte pubblica, non sono più suscettibili di avere esecuzione e sono risolti di diritto.

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”.

Ciò posto sul piano dell’assetto generale di disciplina, l’articolo suscita non pochi dubbi sotto il profilo della riferibilità soggettiva, menzionando *“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”.*

Come evidenziato dal comune istante, il riferimento ai posti dirigenziali di prima e seconda fascia, articolazione presente esclusivamente nella dirigenza delle amministrazioni statali ai sensi degli artt. 15 e 23 d lgs 165/2001, unitamente al richiamo all’art 2 d.l. 95/2012 (che, rubricato *“Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni”* detta una disciplina afferente agli uffici dirigenziali ed alle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato) induce, a una prima lettura, ad avvallare un’interpretazione restrittiva della disposizione, in quanto riferita unicamente ai posti dirigenziali delle amministrazioni dello Stato.

Si tratta, tuttavia, di un’opzione ermeneutica che trova puntuale smentita alla luce di argomenti di carattere letterale, sistematico e teleologico.

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).

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.

Sempre sul piano sistematico, non paiono fornire argomenti a sostegno della tesi contraria le disposizioni citate dal comune istante: né il comma 221 che, nel prevedere una ricognizione delle dotazioni organiche da parte di regioni ed enti locali e delle competenze degli uffici dirigenziali generali con l’eliminazione di duplicazioni (unitamente alla conferibilità di incarichi dirigenziali senza vincoli di esclusività ai dirigenti dell’avvocatura civica e della polizia municipale), si limita ad introdurre regole di razionalizzazione organizzativa complementari, e non alternative, a quelle previste dal comma 219; né il comma 228 che, nel sancire una riduzione delle percentuali del turnover per il triennio 2016-2018 limitatamente personale a tempo indeterminato non dirigenziale, ha lasciato inalterata la disciplina già esistente con riferimento al personale dirigenziale e limitatamente ai posti disponibili ai sensi del già citato comma 219 (art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, art 1 comma 424, l. 190/2014)

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.

Sotto tale profilo ed con particolare riferimento all'obiettivo della ricollocazione del personale di area vasta, la norma si pone, inoltre, 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).

Per le ragioni sopra esposte, l'espresso riferimento ai posti dirigenziali di prima e seconda fascia, come pure il richiamo dell'art 2 d.l. 95/2012, pare più imputabile ad una imperfetta tecnica di formulazione legislativa che ad una reale volontà di circoscrivere l'applicazione della disciplina alle sole amministrazioni statali. Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di osservare, in occasione dell'audizione sul disegno di legge di stabilità 2016, come molte delle difficoltà applicative siano imputabili esclusivamente alla scarsa chiarezza nella formulazione dei testi di legge ed ha sottolineato che *"le norme vigenti sul blocco delle assunzioni si rivelano non univoche e di difficile lettura ed attuazione" in quanto "il quadro normativo relativo ai vincoli assunzionali si presenta frammentato e non sempre coerente"* (Sezioni Riunite n. N. 16/SSRRCO/AUD/15)

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"*).

Questa Sezione ritiene, infine, che le coordinate ermeneutiche sopra tracciate con riferimento al conferimento di incarichi dirigenziali si attaglino anche alla diversa ipotesi di proroga dei medesimi, atteso che la proroga, al pari del conferimento, presuppone una disponibilità del posto che, come visto, nel caso in esame è preclusa per espressa disposizione di legge con riferimento non solo al periodo successivo all'entrata in vigore, ma anche ad un arco temporale antecedente.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Taranto.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 17 marzo 2016.

Il Relatore

Il Presidente

F.to Carmelina Adesso

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 17/03/2016

Per Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore Sabato