



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Art. 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) - Computabilità degli incarichi dirigenziali conferiti nel tetto di spesa stabilito dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78

Deliberazione n. 14/SEZAUT/2016/QMIG



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 14/SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 15 aprile 2016

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

- Presidenti di Sezione Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Diodoro VALENTE, Agostino CHIAPPINIELLO, Mario PISCHEDDA, Ermanno GRANELLI, Josef Hermann RÖSSLER
- Consiglieri Marco PIERONI, Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Tommaso BRANCATO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Francesco ALBO, Dario PROVVIDERA, Pasquale PRINCIPATO, Simonetta BIONDO
- Primi Referendari Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO, Beatrice MENICONI
- Referendari Giovanni GUIDA

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 41/2016/QMIG, depositata in data 9 febbraio 2016, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in relazione alla richiesta di parere posta dal Comune di Bovisio Masciago (MB), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti una questione di massima in merito alla corretta imputazione della spesa relativa agli incarichi dirigenziali;

Vista l'ordinanza n. 8 del 25 marzo 2016 del Presidente della Corte dei conti con la quale, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione predetta;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1896 del 7 aprile 2016 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, consigliere Alfredo Grasselli e primo referendario Stefano Glinianski

PREMESSO

Il quesito attiene alla computabilità degli incarichi dirigenziali conferiti ex articolo 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), nel tetto di spesa stabilito dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

La questione si ripropone all'attenzione della Sezione delle autonomie, così come evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia con

deliberazione di rimessione n. 41/2016/QMIG, in conseguenza della modifica normativa introdotta dall'articolo 11, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, che ha riformulato l'articolo 110, comma 1 del T.U.E.L, e, al contempo, ha riscritto l'articolo 19, comma 6-*quater*, del d.lgs. n.165/2001 (norma, dopo la novella, riguardante esclusivamente gli enti di ricerca).

Più precisamente, nella vigenza dell'originario testo dell'articolo 19, comma 6-*quater*, del d.lgs n. 165/2001, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 12/2012/INPR, ha enunciato il principio di diritto per cui ***le disposizioni contenute nei primi due periodi del comma 6-quater, dell'articolo 19, del d.lgs. n. 165/2001 sottraggono gli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, conferibili dagli enti locali ai sensi dell'articolo 110, comma 1, ai vincoli assunzionali di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n.78 del 2010.***

L'opzione ermeneutica riportata trae origine, oltre che dal dato letterale della disposizione, da una sua interpretazione logico-sistematica conducente la stessa nel solco di un sistema normativo speciale che, in quanto tale, avrebbe escluso l'applicazione del regime giuridico previsto in generale per il lavoro flessibile.

Successivamente, con l'avvenuta riformulazione dell'articolo 110, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 e dell'articolo 19, comma 6-*quater*, del d.lgs. n. 165/2001, ora riguardante solo gli enti di ricerca, come sopra detto, la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo ha manifestato due orientamenti.

Una prima posizione sostiene che, fermi gli altri vincoli in materia di spesa per il personale, l'attuale formulazione dell'articolo 110, comma 1, non consentirebbe di sottrarre la norma dal solco di quella sua specialità, già evidenziata dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/2012/INPR, ritenendo che la novella legislativa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legge n. 90 del 2014, ha solo ricondotto alla sua naturale *sedes materiae* la disciplina degli incarichi dirigenziali, ritrascrivendo limiti sostanzialmente analoghi a quelli precedentemente indicati dal legislatore (in tal senso, la Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, con la deliberazione di rimessione n. 41/2016/QMIG, e le precedenti deliberazioni nn. 84 e 406/2015/PAR; la Sezione regionale di controllo per la Regione Molise, del. n. 106/2015/PAR; la Sezione regionale di controllo per la Regione Liguria, del. n. 53/2014).

Ne conseguirebbe la non riconducibilità degli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, conferibili dagli enti locali ai sensi dell'articolo 110, comma 1, ai vincoli assunzionali di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

Altra tesi, al contrario, ritiene non più operante la deroga prevista per gli incarichi dirigenziali conferiti dagli enti locali ai sensi dell'articolo 110, comma 1 e la riconducibilità degli stessi ai limiti assunzionali di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, sulla base delle seguenti considerazioni: in primo luogo, la rammentata riformulazione dell'articolo 19, comma 6-*quater*, del d.lgs. n.165/2001; la valenza ermeneutica delle linee guida destinate alle relazioni dei revisori dei conti degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., l. n. 266/2005, con riferimento alla tabella di cui al punto 6.6.3 dei questionari allegati alla deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR, in cui le spese degli incarichi conferiti ex articolo 110, comma 1 del TUEL sono conteggiate nei limiti di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, richiamando espressamente l'abrogazione (con riferimento agli enti locali) dell'articolo 19, comma 6-*quater*, del d.lgs. n. 165/2001; infine, il principio generale di contenimento della spesa, quale chiave di interpretazione delle norme in esame (in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Regione Puglia, deliberazioni nn. 219, 223, 237/PAR/2015; Sezione regionale di controllo per la Regione Lazio, delibera n. 221/PAR/2014; Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana, delibera n. 447/2015/PAR).

Va rilevato, in punto di fatto, che all'adunanza della Sezione delle autonomie, convocata per l'approvazione dei questionari sui rendiconti 2014 degli enti locali, erano state invitate le Associazioni rappresentative degli enti in discorso, dall'A.N.C.I. ed U.P.I., previo invio degli schemi di detti questionari, al fine della formulazione di eventuali chiarimenti e deduzioni, effettivamente trasmessi dall'A.N.C.I., ma senza alcun rilievo sulla citata tabella n. 6.6.3.

CONSIDERATO

1. La soluzione della questione prospettata necessita della risposta ad un quesito preliminare e di carattere generale e cioè se la normativa riferibile alla dirigenza locale, a tempo determinato, ove assumibile in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica, ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del decreto legislativo n. 267 del 2000, per le peculiarità proprie della stessa, cristallizzi una specifica

fonte di disciplina, diversa e derogatoria rispetto a quella afferente ad altre posizioni occupazionali a tempo determinato.

Più precisamente, se l'impossibilità di stabilizzare la dirigenza, con esclusione, a monte, dunque, di eventuali successive rivendicazioni occupazionali, nonché la sua funzionale imprescindibilità, dovuta all'inavocabilità delle relative funzioni istituzionali, determini la confluenza della stessa nel solco di una normativa speciale e derogatoria rispetto a principi di carattere generale e, in particolare, al vincolo di spesa imposto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010.

2. Nel quadro prospettico così delineato, una prima soluzione interpretativa potrebbe indurre a ritenere che le limitazioni percentuali, oggi, così come in vigore del comma 6-*quater*, vecchio testo dell'articolo 19, del d.lgs. n. 165/2001, hanno rappresentato e rappresentano, nella visione del legislatore, quel giusto compromesso tra il conseguimento di un limite di spesa - insito nella limitazione percentuale di accesso alla copertura di posti in dotazione organica - e la necessaria funzionalità delle amministrazioni locali, in considerazione della specificità e indispensabilità delle funzioni dirigenziali.

Logico corollario discendente da tale assunto sarebbe, pertanto, che la formulazione dell'articolo 110, comma 1, non consentirebbe di sottrarre detta norma dal solco di quella sua specialità, così come puntualmente evidenziato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/2012/INPR, con riferimento all'originario comma 6-*quater*, dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165/200, nella sostanza di contenuto analogo alla norma di cui si discute.

Tale opzione ermeneutica, tra l'altro, troverebbe ulteriore elemento di conferma nella circostanza che: a) gli incarichi di cui all'articolo 110, comma 1, del TUEL, riguardano esclusivamente, incarichi dotazionali, quindi, nei limiti dei posti esistenti; b) gli incarichi non dirigenziali - sia negli enti privi di dirigenza, che in quelli in cui è presente la stessa - nel caso di dirigenza extra dotazione organica, restano limitati dall'articolo 9, comma 28; c) esiste, poi, una generale protezione del tetto di spesa massimo, ai sensi dell'articolo 1, comma 557 e ss., della legge n. 296/2006, oggi assunto come valore medio del triennio 2011 - 2013, ai sensi del d.l. n. 78/2015.

Questo orientamento interpretativo è, tra l'altro, implicitamente rinvenibile nelle decisioni di quelle sezioni regionali che - richiamandosi alla circostanza dell'identico tenore

letterale tra il novellato comma 1, dell'articolo 110 T.U.E.L. e l'abrogato comma 6-*quater*, dell'articolo 19, del d.lgs. n. 165/2001 – affermano che l'articolo 110, comma 1, del T.U.E.L. si limiterebbe a superare la questione ermeneutica della individuazione della corretta *sedes materiae* del limite alla capacità assunzionale dell'ente locale in rapporto alla dotazione organica dirigenziale, nulla innovando rispetto al regime previgente.

3. Tale prospettazione, ancorché suggestiva e, innegabilmente, coerente con una evidente specialità tipizzante i rapporti di lavoro dirigenziale, tuttavia, non sembra più aderente alla normativa in materia di contenimento della spesa pubblica, veicolata, nella sua applicazione, dai principi dettati dalla Corte costituzionale, con riferimento alle spese del personale, enunciati successivamente alla deliberazione n. 12/2012/INPR della Sezione delle autonomie.

La Corte costituzionale, infatti, con sentenza n. 173 del 2012, temporalmente di poco successiva alla deliberazione n. 12/2012/INPR di questa Sezione, proprio con riferimento all'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, ha ribadito il valore generale degli obiettivi prefissati dalla norma, precisando che la disposizione *«pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato»*.

«L'art. 9, comma 28, censurato, d'altronde» – prosegue la Corte – *«lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009»*.

Se tale è, dunque, il principio affermato dalla Corte costituzionale, al fine di ritenere infondate le censure di legittimità della norma in discorso, lo stesso deve, necessariamente, indirizzare l'interpretazione da parte del giudice contabile, in tal senso costituzionalmente orientata, delle disposizioni in materia di limiti alle assunzioni delle pubbliche amministrazioni e, dunque, anche del rapporto intercorrente tra l' art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010.

È evidente, infatti, che, indipendentemente dalla prestazione oggetto del contratto di impiego – dirigenziale o no – e dalla modalità organizzativa dell’inserimento del personale nell’organizzazione del lavoro – in o *extra* dotazione organica – ciò che rileva ai fini della delimitazione dell’ambito di applicazione della normativa in materia di contenimento della spesa imposto dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/10, è la tipologia contrattuale che, ove a tempo determinato, incide ai fini delle limitazioni dalla stessa previste.

E a tale tipologia contrattuale a tempo determinato si richiama *ex adverso* l’art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010, al fine di individuare le modalità di contenimento della spesa là dove richiama un settore del personale rappresentato da ***quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato.***

A ciò non osta neppure la innegabile specialità della disciplina normativa afferente alla dirigenza locale, su cui si fondano, in parte, le motivazioni della precedente deliberazione n. 12/2012/INPR, e declinata in norme dedicate, tanto del Testo Unico del Pubblico Impiego, che in quello di disciplina degli Enti locali.

La circostanza, infatti, che una disciplina possa definirsi come speciale, in quanto regolante un particolare settore della pubblica amministrazione, non significa, quasi fosse una automatica conseguenza, che detta normativa sia anche derogatoria dei principi di carattere generale ad essa riferibili.

Specialità e deroga sono, infatti, due concetti giuridicamente distinti.

La finalità propria della norma speciale, infatti, non è – salvo che il legislatore lo disponga espressamente o ciò si ricavi implicitamente da una interpretazione logico sistematica – produrre effetti deroganti, bensì quella di interagire con la materia di carattere generale in funzione della realizzazione di una disciplina compiuta.

Nel caso della dirigenza locale a termine, sicuramente la disciplina della stessa è speciale (ne è prova il limite percentuale massimo indicato dal legislatore per poter assumere dirigenti in dotazione organica) e, talvolta, anche derogatoria di norme a carattere generale; ma tale specialità non può spingersi, per via ermeneutica, sino a derogare ad una norma il cui carattere generale, per le finalità che sottende, così come espresso dalla Corte costituzionale, «*pone un obiettivo generale di contenimento della*

spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato».

Va anche rammentato che la Sezione delle autonomie, successivamente alla richiamata deliberazione n. 12/2012/INPR, pur non affrontando direttamente la questione degli incarichi dirigenziali, nelle deliberazioni n. 21/SEZAUT/2014/QMIG e n. 2/SEZ/AUT/2015/QMIG, ha sottolineato l'orientamento rigoristico del legislatore in materia di assunzioni a tempo determinato, evidenziando *«come il d.l. n. 90/2014 abbia introdotto ipotesi “ben precise”, cioè specifiche e tassative, di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spese del personale, ribadendo la validità della linea ermeneutica di stretta interpretazione, che si sintetizza nell'adagio ubi lex voluit dixit».*

Infatti, in seno allo stesso articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, il legislatore, ove ha voluto, ha individuato precise deroghe alla disciplina di carattere generale.

L'avvalersi di personale a tempo determinato, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, può, infatti, subire deroghe, fino alla non applicazione della limitazione in esame, nell'ipotesi in cui gli enti locali interessati all'assunzione a termine, siano in regola con l'obbligo di riduzione delle spese del personale di cui ai commi 557 e 562, dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Orbene, ove il legislatore avesse voluto, avrebbe potuto espressamente derogare a tale limitazione, anche con riferimento alla dirigenza locale.

Il silenzio della legge è, pertanto, confermativo dell'applicabilità della disciplina generale anche alla dirigenza locale a tempo determinato, derogabile, così come per le altre categorie di personale, esclusivamente ove in regola con quanto richiesto dal legislatore con riferimento ai generali obblighi di riduzione della spesa del personale.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti sulla questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con deliberazione n. 41/2016/QMIG, pronuncia il seguente principio di diritto:

“Le spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all’art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010”.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia si atterrà al principio enunciato nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell’art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

I Relatori

F.to Alfredo GRASSELLI

F.to Stefano GLINIANSKI

Il Presidente

F.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 03/05/2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

