

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 23 novembre 2010, composta da:

Diana CALACIURA TRAINA Presidente f.f.

Aldo CARLESCHI Consigliere

Giovanni ZOTTA Consigliere

Riccardo PATUMI Referendario relatore

Giampiero PIZZICONI Referendario

Tiziano TESSARO Referendario

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

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 una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con

deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ", e in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Verona, con nota del 12 ottobre 2010, acquisita al prot. CdC 0008045-15/10/2010-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. di questa Sezione di controllo n.139/2010 del 22 novembre 2010 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Riccardo Patumi

FATTO

La richiesta di parere, proveniente dal Sindaco di Verona, è stata formulata al fine di avere delucidazioni circa i requisiti professionali necessari per potere conferire incarichi dirigenziali temporanei negli enti locali.

In particolare si chiede "se, previa modifica al regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi, sia possibile l'assunzione a tempo determinato nella qualifica dirigenziale di soggetti che,

seppur privi di titolo di studio universitario, siano in possesso del titolo di studio specificamente richiesto per l'esercizio di una particolare attività, nonché di idonea e documentata esperienza di settore".

In via subordinata viene domandato se, sempre previo adattamento del regolamento, possa procedersi all'assunzione, a tempo determinato, nella qualifica dirigenziale, di soggetti privi di titolo di studio universitario, ma in possesso di documentata esperienza, da assegnare a uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco (c.d. "uffici di staff").

DIRITTO

Preliminarmente, rispetto all'esame del merito del quesito, occorre verificare se, nella fattispecie de qua, ricorrano i presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi, necessari per l'ammissibilità della richiesta.

L'istanza, sotto il profilo soggettivo, è sicuramente ammissibile, poiché proviene dal Sindaco, rappresentante legale dell'ente ai sensi dell'art.50 d.lgs. n.267/2000.

In relazione al profilo oggettivo, occorre in primo luogo verificare l'attinenza della richiesta con la materia della contabilità pubblica, presupposto necessario ai sensi dell'art. 7, co. 8° della legge n. 131/2003.

La Sezione delle Autonomie di questa Corte, con deliberazione del 27 aprile 2004, nel definire indirizzi e criteri generali per

l'esercizio dell'attività consultiva, ha fornito lumi anche per quanto concerne l'ambito oggettivo della precitata funzione. Il Collegio ha spiegato, tra l'altro, che sono comunque da ritenersi inammissibili le richieste tali da interferire con la funzione giurisdizionale della Corte, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, o che riguardino attività già svolte, poiché i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Il quesito in analisi è da ritenersi ammissibile; tuttavia il Collegio, facendo salva la specificità della fattispecie sottoposta, ritiene di limitarsi a formulare il parere individuando, in via generale, la questione giuridica sottostante e definendo la linea interpretativa astrattamente applicabile.

Le conseguenti concrete scelte gestionali sono rimesse alle decisioni del soggetto titolare della potestà di amministrazione attiva.

Passando al merito, occorre partire dall'individuazione della normativa applicabile alla dirigenza, nell'ambito degli enti locali.

Questa Sezione si è espressa, recentemente, con deliberazione n.231/2010, in merito al rapporto tra l'art.19, comma 6° del dec. lgs. n. 165/2001 (c.d. t.u. sul pubblico impiego), nel testo novellato dal dec. lgs. n. 150/2009 e l'art. 110 del dec. lgs. n. 267/2000 ("testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti

locali"). L'opzione ermeneutica fatta propria dal Collegio è nel senso che non possa trovare applicazione il principio di specialità, in base al quale verrebbe applicata la precitata norma del t.u.e.l., ma che, al contrario, la disposizione speciale in tema di dirigenza statale trovi applicazione anche rispetto a tutte le altre amministrazioni pubbliche, con la conseguente inefficacia delle relative norme speciali previgenti; ciò nell'ottica della riconduzione a unità della disciplina giuridica di settore. Si rimanda, comunque, alla deliberazione già richiamata, per una disamina più approfondita della problematica.

L'interpretazione di cui sopra ha comunque trovato conferma nella recentissima sentenza della Corte costituzionale, n.324 del 12 novembre 2010. Il giudice delle leggi, nella pronuncia in discorso, ha dichiarato l'infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art.40, comma 1, lettera f) del dec. lgs. n. 150/2009, il quale dispone l'applicabilità a tutte le pubbliche amministrazioni della disciplina di cui all'art.19, commi 6 e 6-bis, del dec. lgs. n. 165/2001. La norma è stata considerata, infatti, attinente alla materia dell'ordinamento civile, di cui all'art.117, 2° comma, lettera l) della Costituzione, di competenza esclusiva statale, in quanto il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato.

Tanto premesso, è possibile procedere alla lettura dell'art.19,

comma 6°, del dec. lgs. n. 165/2001 il quale, per quanto sopraesposto, è applicabile anche agli enti locali: " Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 (...) 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".

La disposizione prevede quindi la possibilità di conferire incarichi di funzioni dirigenziali a tempo determinato, fornendone espressa motivazione, a tre diverse categorie di soggetti di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli (dirigenziali) dell'Amministrazione :

- soggetti 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;

- persone 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;
- soggetti che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

Il testo normativo sopracitato è quello vigente, così come novellato dal dec. lgs. n. 150/2009 ("Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficacia e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"). A seguito della modifica legislativa, la seconda categoria di soggetti affidatari di incarichi di funzioni dirigenziali a tempo determinato, categoria formulata in modo tale da ricomprendere anche i dipendenti interni, è stata individuata in modo più restrittivo; ciò, mediante l'inserimento della congiunzione "e" tra i requisiti relativi alla particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria e da pubblicazioni scientifiche, da una parte, e le concrete esperienze

lavorative maturate per almeno un quinquennio presso amministrazioni pubbliche, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, dall'altra.

Quanto sopra è conseguito, come già accennato, alla novella della norma in questione, il cui testo originario sembrava indicare i requisiti d'esperienza lavorativa come alternativi rispetto a quelli di specializzazione professionale, culturale, o scientifica.

La Corte dei conti, nell'esercizio della funzione consultiva, aveva già prima della novella espresso, a più riprese, il proprio orientamento nel senso della necessaria compresenza di entrambi i presupposti, titolo di laurea ed esperienza lavorativa, affinché potessero essere conferiti gli incarichi in parola. La posizione restrittiva era desunta sulla base dell'assunto che i titoli richiesti per attribuire incarichi a tempo determinato fossero uguali a quelli previsti per l'accesso alla dirigenza mediante concorso, per il quale l'art.28 del dec. lgs. n.165/2001 prevede espressamente il necessario possesso del diploma di laurea (Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, parere n.20/2006).

Non diverso l'approdo ermeneutico del Dipartimento per la funzione pubblica, espresso con parere n.35/2008, sempre sulla base del richiamo all'art.28 del dec. lgs. 165/2001, quindi ancora una volta anticipando gli effetti del dec. lgs. n.150/2009 il quale, in ogni caso, ha avuto il merito di sgombrare il campo dai residui dubbi.

Il parere n.702/2010 della Sezione regionale di Controllo della

Corte dei conti per la Lombardia, ricordato dal Sindaco di Verona, pur offrendo una soluzione innovativa, ha ad oggetto comuni di piccole dimensioni, non dotati di dirigenza, quindi una situazione diversa rispetto a quella posta all'attenzione di questo Collegio.

E' ora necessario passare al secondo quesito, più specificamente concernente la possibilità di un'eventuale assunzione a tempo determinato, nella qualifica dirigenziale, di un soggetto sprovvisto del titolo di studio universitario, per le attività di supporto al Sindaco.

Anche la risposta a questo ulteriore quesito non può essere diversa in quanto, nonostante la presenza dell'elemento fiduciario, che pure deve sussistere nell'ambito di un rapporto di staff, le relative assunzioni costituiscono una specie del genus degli incarichi a contratto. Le stesse, pertanto, non possono prescindere da una valutazione del "curriculum vitae" del soggetto preso in considerazione nonché, più in particolare, dal requisito della laurea (conforme la sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Toscana, n.622/2004) in virtù, come già evidenziato, del dettato di cui all' art. 28 del dec. lgs. 165/2001.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il proprio parere nei suindicati termini.

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 23 novembre 2010.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Riccardo Patumi

f.to Cons. Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 24/11/2010

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to (Dott.ssa Raffaella Brandolese)