



Del. n. 181/2015/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Nella camera di consiglio del 2 ottobre 2015

composta dai magistrati:

Cons. Andrea LIBERATI – Presidente - relatore

Primo Ref. Pasquale PRINCIPATO - componente

Primo Ref. Valeria FRANCHI – componente

Primo Ref. Marco DI MARCO – componente - relatore

PARERE

REGIONE MARCHE

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

lp1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e l

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

VISTA la delibera 77/2013/PAR di questa Sezione regionale di controllo;

Vista la richiesta di parere del Consiglio regionale – Assemblea legislativa delle Marche pervenuta in data 22 settembre 2015;

UDITI i relatori cons. Andrea Liberati e dott. Marco Di Marco;

FATTO

In data 22 settembre 2015 è pervenuta una richiesta di parere da parte del Presidente del Consiglio regionale – Assemblea legislativa delle Marche, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. 131/2003.

Nella richiesta si evidenzia che l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, per esigenze di carattere transitorio legate ad alcuni adempimenti propedeutici alla nuova organizzazione degli uffici assembleari, al fine di ottimizzare le risorse disponibili in un quadro di contenimento delle spese, sta valutando la possibilità di conferire un incarico dirigenziale a personale in quiescenza ai sensi della normativa indicata in oggetto.

Attualmente infatti il Consiglio dispone di un solo dirigente a tempo indeterminato che ha maturato i requisiti per la pensione di anzianità e il nuovo assetto direzionale verrà definito solo a seguito dell'espletamento del concorso per n. 3 posti di dirigente a tempo indeterminato in corso di svolgimento.

Si pone dunque l'esigenza di assicurare una continuità funzionale ed organizzativa sino all'espletamento del concorso e ai nuovi incarichi dirigenziali.

Ciò premesso, visto il comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003, si chiede alla Sezione di voler esprimere un parere in ordine alla possibilità di conferire per esigenze temporanee, incarichi di direzione delle strutture assembleari gratuiti della durata massima di un anno a personale in quiescenza fornito degli altri requisiti per l'accesso alla dirigenza ai sensi del comma 9 dell'art. 5 del DL n.95/2012, convertito in L. n. 135/2012, come modificato dall'art. 6 del DL 90/2014, convertito in L. n.114/2014 e dall'art. 17, comma 3, della L. n.124/2015.

Chiede inoltre se:

1. il rapporto di lavoro di tale personale possa conservare tutte le caratteristiche proprie di un rapporto di lavoro dirigenziale con relativi doveri e poteri, fatta esclusione di qualsiasi compenso diverso dal rimborso delle spese sostenute, debitamente documentate;
2. se si possa procedere comunque nei confronti di costoro all'assegnazione degli obiettivi e alla loro valutazione in assenza di un compenso relativo ai risultati conseguiti (ciclo della performance);
3. se si possa escludere l'incarico dal computo della percentuale di cui al comma 6 dell'art. 19 del d.lgs 165/2001 in ragione della sua gratuità.

IN VIA PRELIMINARE

La richiesta di parere, presentata ai sensi dell'articolo 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*", risulta ritualmente formulata, in quanto proveniente dal Presidente del Consiglio della Regione Marche.

Facendo riferimento al documento adottato nell'adunanza del 27 aprile 2004 dalla Sezione delle Autonomie – modificato, solo per gli aspetti procedurali, dalla deliberazione n. 9, adottata dalla Sezione medesima in data 4 giugno 2009 - con il quale sono stati dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo di tutte le Sezioni regionali di controllo nello svolgimento della funzione consultiva, la richiesta di parere va esaminata preliminarmente per accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

Nel caso in esame nessun dubbio sussiste circa la legittimazione del soggetto richiedente, provenendo dall'organo rappresentativo dell'Ente.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Il rilascio di pareri è previsto dalla citata legge n. 131/2003, esclusivamente nella materia della "*contabilità pubblica*".

L'ambito oggettivo di tale locuzione - in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel predetto atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la deliberazione 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificato dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54, nonché dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo può ben comprendere questioni relative all'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in quanto aventi influenza sui bilanci degli enti.

La richiesta di parere non può tuttavia estendersi a questioni afferenti profili meramente organizzativi che prescindano dalla materia attribuita alla competenza consultiva della Sezione.

La funzione consultiva non deve, inoltre, rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti o di altri giudici. Ciò al fine di evitare che i pareri stessi prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce, sia della Sezione giurisdizionale che della stessa Sezione di controllo.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa attiene solo in parte alla nozione di contabilità pubblica in quanto investe i vincoli legati alla spesa di personale. Invero, anche per il settore di personale l'oggetto specifico del quesito potrebbe far dubitare dell'ammissibilità dello stesso, in quanto l'attribuzione dell'incarico non implica oneri a carico del bilancio (in tal senso Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 27/2015/PAR).

Tuttavia, considerato che la disposizione in esame è dettata dalla normativa in materia di contenimento dei costi per la pubblica amministrazione, si ritiene per il caso specifico, considerata la natura collaborativa del controllo, aderire all'orientamento meno restrittivo (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 20/PAR/2014), ed ammettere il parere nei limiti sotto specificati.

Infatti, pur essendo i quesiti formulati in termini astratti e generali, sull'interpretazione delle novità normative introdotte dall'articolo comma 9 dell'art. 5 del D.L. n.95/2012, convertito in L. n. 135/2012, come modificato dall'art. 6 del DL 90/2014, convertito in L. n.114/2014 e dall'art. 17, comma 3, della L. n. 124/2015, si ritiene utilmente proposto solamente il quesito generale relativo all'ammissibilità di incarichi gratuiti, essendo il divieto e le deroghe previste da norme relative al contenimento della spesa pubblica, mentre le richieste specifiche indicate ai punti nn. 1, 2 e 3 sono da considerarsi relative all'assetto organizzativo

regionale, più che a profili di contabilità, come tali inammissibili (cfr. Sezione controllo Lombardia, cit.).

La soluzione del quesito n. 3, inoltre, determinerebbe un'evidente l'interferenza con le funzioni di controllo già esercitate da questa Sezione regionale in sede di parifica del rendiconto regionale 2013, laddove è stato censurato il superamento delle percentuali consentite dall'ordinamento per l'attribuzione di incarichi dirigenziali esterni.

MERITO

In merito alla conferibilità di veri e propri incarichi dirigenziali a personale collocato a riposo per anzianità ai sensi della normativa in oggetto si deve rilevare che esistono posizioni contrarie, emerse con riferimento al testo previgente del comma 9 dell'art. 5 del D.L. n. 95/2012 convertito in L. n. 135/2012.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Puglia n. 204/2014, ha espresso un orientamento contrario alla possibilità di conferimento dell'incarico gratuito di comandante dei vigili urbani ad un soggetto in quiescenza, motivato in relazione alla specificità della normativa regionale (necessità di accesso per concorso e in caso di interim necessaria provenienza dall'area di vigilanza-polizia locale).

Nella pronuncia in esame il collegio ha inoltre affermato che *"per ricorrere al lavoro flessibile e, quindi, alle assunzioni a tempo determinato, infatti, devono ricorrere "esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale" (cfr. art. 36, comma 2, del Dlgs 165/2001, così come da ultimo novellato dal Dl 101/2013), requisiti entrambi ontologicamente incompatibili con la previsione -nella dotazione organica dell'Ente- della figura apicale del Comandante della polizia locale"* (cfr. Sezione regionale controllo Basilicata deliberazione n. 93/PAR/2014).

Per le ragioni sopra esposte la Sezione ha ritenuto che l'incarico di comandante di polizia locale non rientrasse nel perimetro applicativo della deroga prevista dall'art 6 comma 1 d.l. 90/2014 conv. in l. 114/2014.

Anche la circolare n. 6/2014 del Ministro per la semplificazione della PA, antecedente la modifica normativa, ha affermato che *"per gli incarichi dirigenziali, in particolare, va ricordato che la possibilità di attribuirli a soggetti che abbiano raggiunto i limiti di età per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici era già esclusa dalla disciplina vigente (si veda, in particolare, l'articolo 33, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, relativo agli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione, quali i pensionati). Rimane la possibilità di conferire incarichi dirigenziali, in base all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, a soggetti che, pur collocati in quiescenza, non abbiano raggiunto i suddetti limiti di età: in questa ipotesi, l'amministrazione valuterà prudentemente la compatibilità dell'incarico con la gratuità, con la durata massima annuale e con le responsabilità e i meccanismi di valutazione connessi all'incarico. Rimangono ferme, in queste ipotesi, le regole relative alle procedure selettive di conferimento degli incarichi"*.

Gli orientamenti espressi sono tuttavia relativi ad una formulazione della norma non più vigente.

Infatti, il testo attuale dell'art. 5, comma 6, del d.l. 95/2012, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 17, comma 3, della L. n.124/2015, dispone che *"Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione."*

Il tenore letterale della disposizione sembra quindi ammettere oggi incarichi dirigenziali a titolo gratuito, per la durata massima di un anno.

L'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale afferma infatti il principio secondo cui *"Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore"*.

Considerato il tenore letterale dell'art. 5, comma 6, d.l. citato, nel testo attualmente vigente, ritiene questa Sezione che non vi siano pertanto preclusioni astratte al conferimento di un incarico gratuito di natura dirigenziale a personale in quiescenza, purché non sia collocato a riposo per raggiungimento del limite di età, stante il divieto di cui all'art. 33, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223.

Restano evidentemente ferme eventuali diverse preclusioni derivanti da ulteriori norme statali e regionali, ivi inclusa l'assenza di figure professionali idonee tra il personale della regione e le regole relative alle procedure selettive di conferimento degli incarichi.

Vanno diversamente dichiarati inammissibili i quesiti sub nn. 1, 2 e 3 in quanto relativi a profili strettamente organizzativi che esulano dalla materia di contabilità pubblica attribuiti.

P.Q.M.

La Sezione ritiene che il quesito n. 1 sottoposto dal Presidente del Consiglio regionale delle Marche al parere della Sezione possa essere risolto alla stregua delle considerazioni sopra esposte.

Il Collegio dichiara inammissibile la richiesta di parere di cui ai punti sub 1, 2 e 3.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Presidente del Consiglio Regionale – Assemblea Legislativa delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 2 ottobre 2015.

I relatori

f.to Cons. Andrea Liberati

f.to Dott. Marco Di Marco

Depositata in Segreteria in data 6 ottobre 2015

Il direttore della Segreteria

f.to Carlo Serra