



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

*Nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2018*

*composta dai magistrati*

Carlo CHIAPPINELLI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
Angela PRIA	Consigliere;
Oriella MARTORANA	Consigliere;
Elena PAPA	Primo Referendario, relatore.

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;

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;

VISTO il d. lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile e in particolare, l'art. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR/2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e ss.mm.ii.;

VISTA la nota acquisita al prot. n. 1326 del 22.3.2018 con la quale il CAL del Lazio ha trasmesso la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Amatrice (RI), proposta ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza n. 33/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il

giorno 10 ottobre 2018;

UDITO nella Camera di consiglio il magistrato relatore, Primo Referendario Elena Papa;

### **FATTO**

Il CAL del Lazio ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, del Sindaco del comune di Amatrice, sull'interpretazione dell'art. 110, comma 1, del TUEL e, in specie, sulle modalità della sua applicazione ai comuni privi di dirigenza.

Il Sindaco premette che la disposizione riconosce ai comuni di prevedere nello Statuto la possibilità di copertura con contratto a tempo determinato di posti *“di responsabile dei servizi e degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione”*.

Solo per le qualifiche dirigenziali la norma prevede la facoltà di indicare nel Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi un tetto massimo per detta forma assunzionale, fissato al 30% dei posti di dirigente previsti in organico, mentre nulla è disposto per i posti di responsabili dei servizi o degli uffici e per quelli di alta specializzazione.

Chiede, pertanto, se nei comuni privi di dirigenza detto limite percentuale debba essere rispettato, come risulta da precedenti pareri di altre Sezioni (il richiedente cita la Sezione Molise, del. n. 106/2015/PAR), unicamente per il conferimento di incarico dirigenziale a tempo determinato e *“se è possibile procedere alla nomina di responsabili di servizi anche oltre tali limiti”*.

### **AMMISSIBILITÀ**

La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto proposta da Sindaco, nella sua qualità di rappresentante legale del Comune, e trasmessa per il tramite del CAL in ossequio al disposto dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

È anche oggettivamente ammissibile poiché il tema del reclutamento del personale e dei limiti assunzionali, per come sopra esposto, rientra tra le *“materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*, secondo la definizione dinamica di contabilità pubblica offerta dalle SS. RR. della Corte dei conti sin dal 2010 per gli effetti di evidente ricaduta sulla spesa di personale e, in senso più ampio, sul bilancio dell'Ente locale, non limitandosi al mero piano

dell'esercizio, da parte di questo, della propria potestà statutaria (cfr. Deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 54 del 17 novembre 2010). Inoltre, il quesito è correttamente posto in termini generali ed astratti, nel rispetto dei confini dati dalla legge al potere consultivo della Corte dei conti.

### **MERITO**

La richiesta di parere pone l'attenzione sulla disciplina dei limiti assunzionali del personale apicale dei comuni privi di dirigenza con specifico riferimento alle posizioni di alta specializzazione o di responsabile di uffici o servizi (funzioni organizzative). Chiede, in particolare, se per l'assunzione di dette figure con contratti a tempo determinato il Regolamento comunale debba definire un limite entro il massimale previsto per il personale dirigenziale dall'art. 110, comma 1, del TUEL o, comunque, se vi sia un tetto entro il quale dover quantificare la possibilità di assunzione.

\* \* \*

#### **1. I principi costituzionali.**

Il tema deve essere esaminato nel quadro dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione - rilevanti per il profilo della selezione del personale, anche apicale, degli Enti locali -, nonché di quello della potestà di autoorganizzazione delle Autonomie territoriali nell'ambito delle materie di legislazione esclusiva dello Stato.

Infatti, trattandosi di materia assunzionale, per il profilo delle modalità di selezione del soggetto da incaricare viene in considerazione l'art. 97 Cost., che impone l'accesso al pubblico impiego con concorso pubblico legittimando anche forme selettive che comunque adottino criteri di trasparenza e comparabilità dei candidati, ascritte dalla Corte costituzionale ai medesimi parametri del concorso, anche se dal punto di vista solo sostanziale (Corte cost. nn. 104 e 104/2007 e n. 161/2008).

Queste ultime, in specie, sono le modalità selettive in concreto adottate dagli Enti locali per l'assunzione "a contratto" dei responsabili degli uffici e/o dei servizi o per gli incarichi di alta specializzazione, oggetto della richiesta di parere, che richiedono competenze peculiari e connotano l'incarico per il carattere fiduciario della scelta. Tuttavia, detta fiduciarità, alla luce della chiave interpretativa fornita dalla Corte costituzionale su richiamata, non può essere intesa come vicinanza di vedute politiche

tra amministrazione conferente l'incarico e soggetto incaricato, ma piuttosto in senso "oggettivo" e, cioè, come esito di una valutazione della rispondenza del soggetto selezionato alle esigenze prestazionali dell'Ente, che faccia seguito a un confronto comparativo in termini oggettivi tra candidati, nel rispetto del principio di trasparenza della selezione, fermi restando la residualità e il contenimento numerico/quantitativo dei casi. La peculiarità delle funzioni e la rigidità dei presupposti per il loro conferimento circoscrivono per loro stessa natura i casi, rendendoli appunto marginali. In coerenza al principio trova spazio la definizione *ex lege* di un tetto di contenimento quantitativo di tale forma assunzionale, da fissarsi nel dettaglio dai Regolamenti di organizzazione degli Enti locali, come meglio si vedrà in seguito.

Per altro verso, rispetto a queste forme di assunzione viene in considerazione il principio dell'autonomia dell'Ente locale, costituzionalmente sancito dall'art. 114 Cost., e con esso la potestà statutaria dell'Ente. Questo, infatti, esercita un proprio potere di organizzazione degli uffici e di definizione degli organici, attribuito nell'ambito del processo di riconoscimento delle autonomie territoriali sin dalla riforma costituzionale con legge n. 3/2001 come via necessaria per la gestione delle esigenze specifiche e differenziate di ciascuna realtà territoriale. L'Ente infatti è in grado di conoscere il proprio fabbisogno di personale nella posizione di responsabile di uffici o di servizi ovvero di personale di alta specializzazione, in grado di riservarsi i relativi posti in organico definendoli a livello regolamentare, solo esso può individuare il fabbisogno assunzionale a tempo determinato di queste figure di responsabili nel rispetto dei limiti normativi generali.

In tale quadro si colloca l'attribuzione all'Ente della definizione quantitativa di tale personale necessaria per la corretta organizzazione dei propri uffici.

A contraltare del potere auto organizzativo di dettaglio dell'Ente si pone poi il potere di legislazione esclusiva dello Stato in tema di assunzione del personale.

Come confermato dalla Corte costituzionale, infatti, l'assunzione di personale deve essere compresa nell'area dell'"ordinamento civile" di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. per effetto della natura ormai privatizzata del pubblico impiego e del correlato contratto di lavoro. Pertanto, opera in tale materia la riserva di legge statale, con conseguente applicabilità anche agli ordinamenti locali (e regionali) della normativa

emanata per le amministrazioni dello Stato, cui le prime sono tenute ad adeguarsi nel rispetto dei principi di autonomia statutaria sopra richiamati (cfr. Corte cost. nn. 151/2010 e 324/2010; cfr. inoltre Corte dei conti, SS. RR. n. 12/CONTR/2011). Analogamente è a dirsi per i contenuti di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla successiva lett. *m*) dell'articolo cit., e per quelli di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3, Cost..

Conseguentemente, il quadro normativo ordinamentale statale diviene al contempo disciplina di principio e limite esterno alla potestà auto-organizzativa dell'autonomia locale, chiamata a definire in termini di dettaglio anche i limiti quantitativi assunzionali del personale a tempo determinato di cui qui si tratta, tarando il principio alle esigenze concrete.

Il principio è ribadito anche a livello di legge ordinaria sia generale che speciale (TUEL) in materia di incarichi dirigenziali o di responsabilità apicale o di alta specializzazione, poiché gli artt. 111 del TUEL e 27 del d. lgs. n. 165/2001 (TUPI), dispongono l'obbligo di adeguamento della disciplina della dirigenza degli Enti territoriali alle disposizioni dettate per le amministrazioni dello Stato, *"nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare"* e *"tenendo conto delle proprie peculiarità"*.

## **2. I limiti assunzionali del personale di alta amministrazione o in posizione organizzativa in organico a tempo determinato negli Enti locali.**

Come anticipato, l'art. 110, comma 1, del TUEL, norma di carattere speciale per gli Enti locali, ammette l'assunzione con incarichi a contratto e, cioè, con incarichi a tempo determinato con funzioni dirigenziali, o a queste in parte equiparabili per il carattere di preposizione a uffici o servizi o per la specifica di alta specializzazione dell'incaricato secondo i canoni della fiduciarità oggettiva di cui si è detto. Tuttavia, per la sola qualifica dirigenziale prevede espressamente la fissazione di un tetto assunzionale, pari al 30% dei posti di dirigente in organico.

Al contrario, per quanto riguarda il personale non dirigenziale cui affidare posizioni organizzative di uffici o servizi ovvero di alta specializzazione, nulla dispone.

Quest'ultimo personale appare, invece, considerato, anche per il profilo dei limiti assunzionali, dalle fonti normative statali rivolte alle pubbliche amministrazioni in generale.

Invero, per i comuni con dirigenza trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 19, commi 6 e 6-bis, del d. lgs. n. 165/2001, come espressamente sancito dal successivo comma 6-ter introdotto dall'art. 40, comma 1, lett. f) della legge n. 150/2009, che dispone l'applicazione dei primi a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti locali. Sul tema, peraltro, sono intervenute le SS.RR. con una serie di pronunce sfociate, per quanto qui rileva, nella del. n. 14/2011/QMIG in tema di individuazione di quale delle quote percentuali fissata dal predetto art. 19, comma 6, dovesse essere assunta a parametro del tetto assunzionale del personale con funzioni organizzative o di alta specializzazione negli Enti locali. Le SS. RR., applicando un criterio di ragionevolezza, hanno concluso per il tetto dell'8% dell'organico della dirigenza, stante la mancanza a livello locale di una distinzione in due fasce dirigenziali (Corte dei conti, SS. RR., del. nn. 12-13/CONTR/2011 e, in specie, SS. RR. n. 14/2011/QMIG). Per i comuni privi di organico dirigenziale manca, invece, una disposizione specifica sul punto.

Al fine di rinvenire un limite normativo occorre, pertanto, spostare l'attenzione sui tetti fissati per l'assunzione del personale a tempo determinato complessivamente considerato, nel cui ambito sono comprese le figure non dirigenziali in esame.

Al riguardo, viene in considerazione la disciplina generale di cui al d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81, c.d. Jobs act, e in specie la disposizione contenuta all'art. 23, per cui il tetto massimo percentuale di assunzione di personale a tempo determinato è fissato al 20% del personale a tempo indeterminato alle dipendenze del medesimo datore di lavoro, salva diversa disposizione dei contratti collettivi, con possibile arrotondamento del decimale all'unità superiore qualora esso sia uguale o superiore allo 0,5.

La disciplina, pensata per il rapporto di lavoro privato, è ampliata anche al pubblico impiego, nella misura in cui risulti compatibile con la normativa specifica e con la natura pubblica del datore di lavoro, per effetto di espressa previsione dell'art. 36 del TUIPI come modificato dall'art. 9, comma 1, lett. b) del d. lgs. n. 75/2017. La norma, infatti, rinvia agli artt. 19 e ss. del Jobs act, richiedendo aggiuntivamente, per le

assunzioni a tempo determinato nel pubblico, il presupposto delle “*comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale*”, e interpretando il riferimento contenuto nel Jobs act ai contratti collettivi come richiamo alla contrattazione collettiva nazionale con l’ARAN (art. 36, commi 2 e 2-bis del TUPI).

Per contro, l’art. 29 del Jobs act esclude espressamente l’applicabilità ai dirigenti a contratto degli Enti locali di cui all’art. 110, comma 1, del TUEL delle suddette disposizioni, ivi comprese quelle sui limiti assunzionali.

Così operando la norma risolve in senso negativo il dubbio di sovrapposizione del nuovo limite assunzionale a quello del 30% dell’organico di cui all’art. 110, comma 1, del TUEL, e conferma, per i dirigenti locali, il quadro previgente. *A contrario*, ricomprende nella categoria del “lavoro a tempo determinato” le figure del responsabile di uffici/servizi e di alta specializzazione, con conseguente obbligo del loro conteggio nel corrispondente tetto massimo complessivo.

Nel rispetto di detto tetto complessivo, è rimesso all’Ente locale, nell’ambito del proprio Regolamento di organizzazione, il contemperamento e la ripartizione del personale in conformità alle proprie esigenze interne, nell’esercizio dell’autonomia riconosciuta a livello costituzionale di cui si è brevemente trattato in premessa, come meglio definita dalla legislazione primaria e, in specie, dagli artt. 89 e 111 del TUEL, nonché dall’art. 36 del TUPI.

È appena il caso a questo punto di ricordare che l’art. 89, comma 2, del TUEL descrive l’area dell’autonomia statutaria con riguardo alla definizione di ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva, disciplina dell’accesso al lavoro presso gli enti e determinazione dei presupposti per la valida costituzione dei rapporti di lavoro rimettendoli alle determinazioni interne degli Enti locali; l’art. 111 del TUEL, posto a chiusura del Titolo IV in tema di “Organizzazione e personale”, impone l’adeguamento statutario e regolamentare degli Enti locali ai principi sulla dirigenza e, per quanto qui rileva, sugli incarichi, a quelli in tema di dirigenza e incarichi statali. L’esercizio concreto di detto adeguamento, nell’ambito dei tetti assunzionali di legge già ricordati, è compiuto in applicazione dei principi anche costituzionali, di portata più generale, che reggono la materia, di cui si è già dato conto in premessa.

*In primis*, la già richiamata autonomia dell'Ente (art. 114 Cost.), nell'ambito del quadro normativo ordinamentale statale, nel rispetto della riserva di legge sull'ordinamento civile dello Stato di cui all'art. 117, Cost.; non di minor importanza, il principio di ragionevolezza delle scelte, tutte da svolgersi in funzione del buon andamento dell'amministrazione, con conseguente necessità di valutazione delle esigenze di temporizzazione dei contratti di lavoro, nonché del ricorrere dei presupposti causali dell'assunzione a tempo determinato richiesti dall'art. 36 del TUPI (art. 97 Cost.).

\* \* \*

Non si può, pertanto, parlare di mancanza di una regolazione di fonte primaria della materia nella forma della previsione di un limite massimo alle assunzioni dei responsabili di uffici/servizi o di personale di alta specializzazione a contratto, come paventato nella richiesta di parere, né di generale *"possibilità di nomina di responsabili di servizio anche oltre tali limiti"* (quelli del 30% della dirigenza di cui all'art. 110, comma 1, del TUEL, cit. richiesta di parere), poiché la definizione in concreto dei limiti assunzionali in esame è rimessa alle valutazioni generali dall'Ente chiamato a gestire il proprio fabbisogno di personale a tempo determinato in sede regolamentare complessivamente considerato, nei limiti del 20% di quello a tempo indeterminato (salva diversa percentuale definita in sede di contrattazione collettiva). Pertanto, il parametro fissato le posizioni di responsabile degli uffici/servizi nonché di alta amministrazione a tempo determinato non è confrontabile con quello dei dirigenti, stante la diversità dei termini di calcolo delle percentuali, i primi rispetto al personale a tempo indeterminato, i secondi rispetto all'organico di diritto della dirigenza.

\* \* \*

Ritenuta sin qui definita la richiesta di parere, occorre a questo punto rimarcare che in questo quadro normativo assume rilievo anche il tema dei limiti di spesa del personale a contratto, particolarmente valorizzato dalla riforma del pubblico impiego di cui al d. lgs. n. 75/2017, attuativo della legge n. 124/2016 (c.d. legge Madia).

Infatti, l'art. 6 del d. lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 4 del d. lgs. n. 75 cit., dispone il ricalcolo dell'organico nell'ambito dei Piani di fabbisogno triennali, da aggiornarsi annualmente, come somma tra il personale presente nell'organico di fatto e la quota residuale fino alla concorrenza del tetto massimo di spesa a legislazione

vigente, nel rispetto di un principio di neutralità finanziaria, che non consente l'ampliamento della spesa pubblica di personale.

In tal modo il tetto di spesa "*a legislazione vigente*" passa da elemento di valutazione in concreto della quota di organico assumibile, a parte addirittura costitutiva della quantificazione dell'organico stesso, con sostanziale ricalcolo della dotazione di personale nelle varie qualifiche per tutte le amministrazioni pubbliche in termini di effettività del fabbisogno/limite di spesa.

In particolare, per quanto riguarda la spesa di personale in posizioni di responsabile di uffici/servizi ovvero di alta specializzazione, si ricorda che in un primo tempo si era ritenuto applicabile il tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 per il personale a tempo determinato, come da conforme interpretazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti (si trattava del limite del 50% della spesa sostenuta allo stesso titolo nel 2009 e, nei comuni in regola con gli obblighi di riduzione della spesa di personale, il 100% del medesimo anno di riferimento; Sezione delle Autonomie, del. n. 110/2016). Successivamente, il legislatore è intervenuto in senso contrario con espressa esclusione dell'applicabilità di detta norma, ai sensi dell'art. 16, comma 1-quater del d.l. n. 113/2016, in vigore dal 7 agosto 2016). Questa disposizione, insieme alla quella, contestuale, abrogativa del parametro generale del rapporto tra spesa corrente dell'Ente e spesa di personale complessiva contenuto all'art. 1, comma 557, lett. a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (abrogata dal medesimo art. 16, comma 1-quater del d.l. n. 113/2016), ha implicitamente riportato il limite di spesa del personale a tempo determinato al parametro di riferimento della media della spesa complessiva di personale del triennio 2011 - 2013, previsto dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, per i comuni superiori ai mille abitanti, e a quello della spesa complessiva di personale del 2008, previsto dall'art. 1, comma 562, della medesima legge, per i comuni inferiori mille abitanti.

L'aggiornamento di anno in anno dei "fabbisogni" disposto dal d. lgs. n. 75/2017 determinerà per le amministrazioni pubbliche e, tra esse, per gli Enti locali, l'obbligo di verifica delle sopravvenienze normative in tema di tetti di spesa e ridefinizione anche in base a questo parametro delle facoltà assunzionali di volta in volta consentite.

**P.Q.M.**

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 10 ottobre 2018.

Il Magistrato Relatore

*f.to* Elena Papa

Il Presidente

*f.to* Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 28 dicembre 2018

Il Funzionario responsabile del Servizio di Supporto

*f.to* dott. Aurelio Cristallo