Gli incarichi di alta specializzazione ex art. 110 TUEL. Un istituto "riscoperto".

di Antonello Accadia

La facoltà per gli enti locali di affidare incarichi di alta specializzazione a tempo determinato è prevista fin dal 1990, ad opera dell'art. 51, comma 5 della legge n. 142 del medesimo anno, poi trasfusa con varie modifiche succedutesi nel tempo nell'art. 110 del D.L.gs n. 267/2000 (TUEL).
L'istituto non ha riscontrato una significativa applicazione fino a tempi molto recenti, allorquando è stato fortemente "rivitalizzato" ed ha conosciuto una stagione di vera "fioritura".
In particolare, in vari enti di medie e grandi dimensioni si è fatto ricorso in misura più o meno massiccia ai contratti in esame, associati a una riduzione del numero di dirigenti.
In altri termini, a fronte della riduzione del numero di dirigenti, sono stati stipulati incarichi a tempo determinato in vari settori di attività degli enti, dando luogo a una sorta di "tertium genus" rispetto ai dirigenti e ai titolari di posizioni organizzative.
Così, l'incaricato di funzioni di alta specializzazione è stato configurato come una sorta di figura intermedia tra le posizioni organizzative e i dirigenti, ossia come una sorta di super posizione o sub dirigente.
Giova, però, senza indugio chiarire che, a fronte dell'encomiabile intenzione di ridurre la dotazione di dirigenti, la costruzione nei prefigurati termini dell'alta specializzazione può, all'opposto, essere causa di danno patrimoniale ove non sussistano le condizioni e presupposti che presidiano il ricorso a questa particolare figura professionale.

I presupposti

L'art. 110 del TUEL, recentemente modificato dall'art. 11, comma 1. lett. a) e b) del D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 attribuisce allo statuto la facoltà di prevedere, tra l'altro, l'affidamento di incarichi di alta specializzazione, sia in dotazione organica (comma 1), sia fuori dotazione organica (comma 2).
Con il D.L. n. 90/2014 è stato recepito in norma di diritto positivo l'orientamento maturato in giurisprudenza, secondo il quale gli incarichi a contratto sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.
Il comma 2 dell'art. 110 del TUEL affida alla fonte regolamentare la previsione di limiti, criteri e modalità per la stipula di contratti di dirigenti e alta specializzazione a tempo determinato, al di fuori della dotazione organica, comunque in misura non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità.
Veniamo, ora, all'analisi delle condizioni e dei presupposti previsti dalla legge ed elaborati dalla giurisprudenza, soprattutto della Corte dei conti, per far ricorso a questo istituto.
Va preliminarmente evidenziato che la giurisprudenza della Corte dei conti ha qualificato l'istituto in parola come di carattere eccezionale rispetto alle ordinarie modalità di reclutamento del personale della pubblica amministrazione in generale.
Muovendo da questo assunto sono da ritenersi stringenti e cogenti le condizioni, sia di carattere generale, sia speciale di cui occorre dar puntualmente contezza per il conferimento di un incarico di alta specializzazione.
In primo luogo è necessario dimostrare in modo analitico e non meramente tautologico la necessità di dotarsi di figure in possesso di alta specializzazione, non rinvenibili nei ruoli dell'Amministrazione, come previsto nell'art. 19 del D.Lgs n. 165/2001.

Come affermato più volte dalla Corte dei conti gli incarichi esterni devono far fronte a esigenze eccezionali e temporanee, che non possono in alcun modo coprire i fabbisogni ordinari e le esigenze

di carattere duraturo, cui gli enti sono tenuti a dare risposta attraverso la programmazione triennale del fabbisogno del personale, o attraverso la riqualificazione professionale del personale interno, secondo il noto principio di autosufficienza organizzativa". (cfr., tra le tante, Corte dei conti sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 37 del 22 aprile 2009).
Strettamente connesso al tema in esame è quello che investe la natura dell'attività richiesta al profilo dell'alta specializzazione.
Quest'ultimo profilo, a differenza di quello di dirigente, responsabile di servizi o titolare di posizione organizzativa, si caratterizza per la natura specialistica, settoriale, temporanea ed eccezionale delle attività affidategli.
In termini più esplicativi, ove l'incaricato non sia un dipendente dell'ente, l'eccezionale specializzazione richiesta, non rinvenibile nei ruoli, non può avere ad oggetto funzioni ordinarie, di direzione di struttura e di gestione, tipiche, invece, dei profili di dirigente o di posizione organizzativa.
Inoltre l'attività svolta da questa particolare figura si connota per l'autonomia di cui essa deve essere dotata nel settore specialistico oggetto dell'incarico.
Un esempio concreto potrebbe essere rinvenuto in attività di studio, di progettazione o di applicazione di forme sperimentali di impianti o infrastrutture per i quali l'incaricato ha maturato una conoscenza eccezionale, in virtù di studi effettuati o esperienze di lavoro innovative.
Negli stessi termini, tra l'altro, si è espressa l'ARAN in un orientamento applicativo del 6/82012 a proposito dell'istituto analogo dell'alta professionalità, disciplinato dall'art. 10 del CCNL del 22.1.2004.
Ove, invece, l'incarico fosse affidato a dipendenti già in servizio nell'ente, i requisiti da dimostrare sono ancora più stringenti, proprio in virtù del principio dell'autosufficienza della dotazione organica del personale.
La necessità dell'incarico specialistico a un dipendente già inquadrato nei ruoli dell'ente è giustificabile solo in presenza di circostanze del tutto straordinarie e atipiche.
Un esempio concreto potrebbe essere rappresentato dal conseguimento di una laurea, di un master, di un dottorato di ricerca e la maturazione di esperienze altamente qualificate in settori innovativi e sperimentali da parte di personale assunto in categorie inferiori, prima della realizzazione del percorso di alta qualificazione.
L'incarico può essere stipulato, ai sensi dell'art. 110. comma 2 del TUEL anche fuori della dotazione organica.
Ciò che caratterizza la differenza tra incarichi in dotazione e quelli fuori dotazione è la straordinarietà di questi ultimi, come messo in evidenza dalla Corte dei conti in sede consultiva.
Un esempio concreto potrebbe rinvenirsi nella necessità di dotarsi di figure specialistiche in presenza di accadimenti straordinari, quali emergenze sismiche, o di altra specie in caso di calamità naturali, particolari eventi internazionali, quali EXPO o simili.
Una volta dimostrati i presupposti per il conferimento dell'incarico, coerenti con la natura della funzioni affidate è necessario dar conto dei requisiti di carattere generale e speciale in materia di vincoli per le assunzioni personale, nonché di quelli procedurali previsti dalla legge e dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.
In particolare, si ricordano:

- Durata massima non eccedente il mandato elettivo del Sindaco (art. 110, comma 3, del TUEL);
- Assenza dello stato di deficitarietà strutturale e di dissesto (art. 110, comma 4). Il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiari il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie;
- Divieto di assunzione in caso di mancata approvazione del piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità (art. 48, comma 1, del D.Lgs. n. 198/2006);
- Divieto di assunzione nel caso di superamento del 50% della spesa sostenuta nel 2009 per personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione

coordinata e continuativa se l'ente non ha rispettato il comma 557 della L. n. 296/2006 (art. 11 D.L. n. 90/2014, convertito nella L. n.114 /2014);

- Divieto di assunzioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno dell'anno precedente (art. 76, comma 4, del D.L. n. 78/2010;
- Divieto di assunzione in caso di violazione del limite alle spese di personale (art. 1, commi 557 e 557-ter, della L. n. 296/2006;
- Divieto di assunzione in caso di mancata ricognizione annuale della eventuali eccedenze di personale (art. 33, comma2, del D.lgs n. 165/2001.

Per quanto concerne i requisiti procedurali va ribadita la necessità di porre in essere una selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico, secondo criteri e modalità disciplinati dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Il finanziamento della spesa

Ha formato oggetto di discussione la questione delle fonti di finanziamento delle indennità attribuite alle alte specializzazioni.
In altri termini si è discusso se le indennità in questione potessero essere alimentate da risorse proprie di bilancio o se occorresse far ricorso al fondo per le risorse decentrate ex art. 31 CCNL 22 gennaio 2004.
Alla luce degli orientamenti espressi è necessario distinguere tra indennità "ad personam" e altre indennità eventualmente attribuite.
A favore della tesi dell'ammissibilità di alimentare con risorse di bilancio l'indennità ad personam militano sia la lettera della norma (art. 110, comma 3 del TUEL), sia gli orientamenti espressi dalla Corte dei conti (cfr. deliberazione 14 giugno 2012, n. 24, Corte dei conti sezione regionale di controllo per le Marche; deliberazione 11 settembre 2013, n. 62, idem).
Va, però, precisato che ***solo la quota dell'indennità ad personam*** eventualmente stabilita dalla giunta, in virtù dell'art. 110, comma 3 del TUEL può essere finanziata con risorse di bilancio, mentre le eventuali indennità di posizione o di risultato riconosciute al titolare dell'incarico vanno imputate al fondo per le risorse decentrate (in tal senso Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato- Studi e pubblicazioni 2011).
E' ormai superata la questione del rispetto del limite del 50% della spesa del 2009 per le forme flessibili, in forza del recente intervento normativo che ha mantenuto il vincolo solo per gli enti che non hanno rispettato il comma 557 della L. n. 296/2006 (art…. D.l. n. 90/2014).