

Dirigenza

# Le assunzioni di personale con qualifica dirigenziale negli Enti locali: tra limiti e divieti

di Antonio Purcaro - Segretario generale della Provincia di Bergamo, Avvocato, Cultore di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Bergamo

Negli ultimi anni la normativa di riferimento in tema di personale ha raggiunto un livello di stratificazione e complessità senza precedenti, che rende indispensabile e urgente una revisione organica della materia. La limitazione alle assunzioni ha determinato un progressivo innalzamento dell'età media del personale ed un impoverimento del capitale umano in relazione all'impedimento all'ingresso di nuove professionalità. La mancata riforma della dirigenza pubblica a seguito della bocciatura della legge delega ad opera della Corte costituzionale, in uno con il sostanziale blocco delle assunzioni di questi anni, ha reso ancora più urgente un intervento legislativo per consentire l'immissione nei ruoli della dirigenza di risorse nuove portatrici di un cultura di cambiamento tanto più necessaria se innestata appunto nella classe dirigente.

## Premessa

La Legge 28 dicembre 2015, n. 208 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2016), all'art. 1 comma 219 prevedeva che "Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti

salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in Enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma."

Da subito gli operatori si erano posti il problema se detta disposizione dovesse trovare applicazione anche per le assunzioni di personale di qualifica dirigenziale presso le Amministrazioni locali.

Della questione vennero investite le Sezioni regionali della Corte dei conti che ebbero, su richiesta degli Enti interpellanti, a rilasciare diversi pareri al riguardo.

## Conferimento di incarichi dirigenziali a tempo indeterminato

I magistrati contabili sono intervenuti relativamente al dubbio interpretativo sollevato da una Amministrazione locale, circa l'applicabilità agli Enti locali delle disposizioni della Legge n. 208/2015, Legge di stabilità 2016, che vietano alle Amministrazioni pubbliche il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo indeterminato, di prima e seconda fascia, sui posti vacanti alla data del 15 ottobre 2015, in attesa dell'adozione dei provvedimenti di riordino della dirigenza pubblica.

L'orientamento ribadito dal Collegio, è stato quello di considerare il vincolo esteso a tutti i soggetti enunciati nella disposizione, senza alcuna espressa eccezione per gli Enti locali, infatti, "il rinvio *tout court* all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 costituisce per la Corte una tipica modalità attraverso cui il legislatore perimetra *per relationem* l'ambito soggettivo di disciplina, estendendolo a tutti i soggetti enunciati in materia di pubblico impiego".

Alla luce di queste considerazioni, a parere della Sezione regionale della Corte dei conti del Veneto (deliberazione 11 gennaio 2017, n. 12), deve ritenersi che ricadano nel vincolo di indisponibilità anche gli incarichi dirigenziali a tempo determinato conferiti entro i limiti previsti dall'art. 110, comma 1, TUEL, ossia in misura non superiore al 30% dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica.

Sul punto è intervenuta anche la Sezione regionale della Corte dei conti della Puglia con la deliberazione n.73/2016.

La deliberazione riguarda l'ambito applicativo della disciplina dettata in materia di dirigenza, dall'art. 1, comma 219, Legge n. 208/2015 (L. Stabilità 2016) in particolare, l'applicabilità della disposizione agli Enti locali, oltre alle Amministrazioni dello Stato; tale disposizione prevede che non si potranno ricoprire i posti vacanti di qualifica dirigenziale, delle dotazioni organiche delle Amministrazioni pubbliche, fino all'entrata in vigore della riforma Madia.

A parere dei giudici contabili, non vi è alcuna volontà legislativa di escludere dall'ambito applicativo la dirigenza degli Enti locali in quanto, sul piano letterale, il riferimento della norma alla prima e seconda fascia dirigenziale, denominazione che caratterizza la dirigenza statale, appare imputabile più

ad una imperfetta tecnica di formulazione legislativa che ad una reale volontà di circoscrivere l'ambito applicativo della disciplina, visto che il riferimento esplicito è alle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001; inoltre, sul piano sistematico, il successivo comma 224, della citata Legge n. 208/2015, nel prevedere che resta escluso dall'ambito applicativo, tra gli altri, il personale delle Città metropolitane e delle Province "non fa altro che confermare l'opzione ermeneutica sopra indicata, atteso che siffatta eccezione non avrebbe ragion d'essere se gli Enti locali fossero esclusi a priori, per estraneità soggettiva dal raggio operativo della disciplina in esame"; infine, sul piano logico-teleologico, "la norma mira a preconstituire sotto il profilo dell'efficienza organizzativa, le condizioni migliori per la piena attuazione della riforma tracciata dalla Legge n. 124/2015 cosiddetta "Madia" e per il completo assorbimento del personale soprannumerario degli Enti di area vasta, secondo il percorso delineato dalla Legge 190/2014.". Da ultimo, tali coordinate ermeneutiche, a parere del Collegio, si adattano anche alla diversa ipotesi di proroga degli incarichi dirigenziali atteso che, la proroga, al pari del conferimento, presuppone una disponibilità del posto che è preclusa per espressa disposizione di legge.

La disposizione citata e le pronunce della magistratura contabile avevano generato non pochi problemi, anche di carattere organizzativo, alle Amministrazioni locali.

Viepiù che la dichiarazione di incostituzionalità, ad opera della sentenza della Corte cost. n. 251/2016, nella parte in cui non prevedeva l'intesa con le Regioni, bensì un mero parere, dell'art. 11 della Legge n. 124/2015, legge che conteneva la delega per la riforma organica della disciplina della dirigenza pubblica, centrale e locale, aveva privato di significato il sostanziale blocco ad assunzioni di figure dirigenziali (1).

Il comma in commento è stato finalmente abrogato dall'art. 25, comma 4, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lett. a), e 2, lett. b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lett. a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche."

(1) Cfr. sul tema di A. Purcaro, I. Gravallese "Assetto della dirigenza pubblica locale dopo la sentenza della Corte cost. n.

251/2016 (e in attesa della nuova stagione contrattuale)" in questa *Rivista*, n. 3/2017, pag. 156.

Ad oggi dunque l'assunzione di personale avente qualifica dirigenziale presso le Amministrazioni locali trova la propria disciplina di riferimento nell'art. 3, comma 5, D.L. 24 giugno 2014 n. 90 recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari". Per l'effetto gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno possono procedere ad assunzioni di personale dirigenziale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 80 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018.

Del resto il comma 228 della Legge n. 208/2015 nel testo risultante dalle modifiche apportate da ultimo dall'art. 22, commi 1-bis e 2, D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 trova applicazione solo per le assunzioni del personale dei livelli.

La norma prevede, per il personale dei livelli, che "Le Amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni [e cioè gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno], possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli Enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100 per cento... omissis ...".

Ad ogni buon conto per potere procedere ad assunzioni anche di personale con qualifica dirigenziale, gli Enti devono prima avere verificato di rispettare le seguenti condizioni:

- avere approvato il piano triennale dei fabbisogni del personale;
- avere effettuato la ricognizione annuale delle eccedenze di personale e situazioni di soprannumero;
- aver conseguito un saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali;
- aver inviato entro il 31 marzo - comunque entro il 30 aprile - la certificazione attestante i risultati conseguiti ai fini del saldo tra entrate e spese finali;
- aver conseguito un saldo non inferiore al 3% delle entrate finali;
- aver adottato il piano triennale di azioni positive tendenti ad assicurare la rimozione di ostacoli che impediscono la pari opportunità di lavoro tra uomini e donne;
- aver adottato il piano delle performance cioè il PEG;
- aver rispettato l'obbligo di contenimento della spesa di personale con riferimento al triennio 2011-2013;
- aver rispettato i termini per l'approvazione di bilancio di previsione, rendiconti, bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche;
- aver effettuato le comunicazioni dovute se beneficiari di spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà ai sensi dell'art. 1, comma 508, Legge n. 232/2016.

## Assunzioni con contratti a termine

Un discorso a parte meritano le assunzioni di dirigenti con contratto a termine.

A mente dell'art. 110 del T.U.E.L., occorre distinguere tra assunzioni ai sensi del comma 1, ed assunzioni ai sensi del comma 2, dello stesso articolo. I contratti *ex art.* 110, comma 1, sono attivabili, previa previsione dello statuto comunale, per la copertura dei posti di organico di dirigente di un'unità organizzativa in misura non superiore al 30% dei posti istituiti nella dotazione dirigenziale dell'Ente e, comunque, per almeno un'unità.

Il comma 2, fa invece riferimento ad assunzioni a termine, previa previsione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, al di fuori della dotazione organica. Tali contratti sono stipulabili in misura complessivamente non superiore al 5%

del totale della dotazione organica della dirigenza e comunque per almeno un'unità.

Così come sono state introdotte limitazioni riguardo alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, allo stesso modo il legislatore ha posto pesanti limitazioni alle assunzioni di personale a termine per le Amministrazioni pubbliche.

Oltre al rispetto del più generale principio generale dell'obbligo di contenimento della spesa di personale, gli Enti devono altresì rispettare il limite del 100% della spesa sostenuta nel 2009 per assunzioni con contratto di lavoro flessibile.

Tuttavia l'art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010 n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" contiene una deroga a detta limitazione prevedendo espressamente che "Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

### **Assunzioni presso gli Enti di area vasta**

Regole particolari sussistono per le assunzioni presso gli Enti di area vasta.

Riguardo alle Province il comma 420 della Legge n. 190/2014 prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2015, alle Province delle Regioni a statuto ordinario è fatto divieto: ... c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità; d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli artt. 90 e 110 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni; f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni.

Detti divieti andavano messi in relazione con il successivo comma 421 in virtù del quale la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario veniva stabilita, a decorrere dal 1° gennaio 2015, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della Legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti Enti dalla medesima Legge

7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le Province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri. Il personale soprannumerario avrebbe dovuto quindi essere ricollocato presso i Comuni e le Regioni. All'uopo il comma 424 prevede che Regioni e Comuni, dovessero, per gli anni 2015 e 2016, destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, alla ricollocazione, appunto, nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità.

Il processo di ricollocazione si è oggi concluso con il riassorbimento delle unità soprannumerarie presso Regioni e Comuni, od altre Amministrazioni pubbliche, oppure facendo ricorso a prepensionamenti. Tuttavia permane per le Province il divieto di assunzioni, timidamente temperato per alcune figure dirigenziali.

La chiusura del processo di ricollocamento delle unità soprannumerarie avrebbe dovuto indurre a ritenere, in via interpretativa, ed almeno nel limite della dotazione rideterminata, finalmente superato il blocco delle assunzioni con la conseguente applicazione del regime assunzionale vigente per gli altri Enti locali. Tuttavia un'ottusa lettura della Sezione Autonomie della Corte dei conti (cfr. Deliberazione 26 luglio 2017, n. 22/SEZAUT/2017/QMIG - Corte dei conti - Sez. Autonomie) non ha consentito questa apertura necessaria invece ad assicurare il regolare funzionamento delle Province.

Solo con il D.L. 24 aprile 2017, n. 50 "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli Enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo, all'art. 22, comma 5 è stato previsto che "Il divieto di cui all'articolo 1, comma 420, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applica per la copertura delle posizioni dirigenziali che richiedono professionalità tecniche e tecnico-finanziarie e contabili e non fungibili delle Province delle regioni a statuto ordinario in relazione allo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 1, commi 85 e 86, della legge 7 aprile 2014, n. 56".

Oggi dunque le Province possono procedere solo ad assunzioni di personale con qualifica dirigenziale limitatamente alla copertura delle posizioni dirigenziali che richiedono professionalità tecniche e tecnico-finanziarie e contabili e non fungibili.

Ancorché la norma faccia espresso riferimento all'art. 1, comma 420, lettera c), della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, si devono intendere autorizzate, per un'interpretazione "a fortiori", tutt'altro



che illogica, anche le assunzioni di personale dirigenziale mediante contratti a termine secondo la formula prevista dall'art. 110, comma 1, del TUEL. Questa chiave di lettura è stata di recente condivisa anche dalla Corte dei conti, Sezione per il Veneto, con la Deliberazione 25 ottobre 2017, n. 568.

Per le Città metropolitane, invece, il D.Lgs. n. 175/2017 prevede che, in via sperimentale, con uno o più decreti del PCM, è disposto il graduale superamento degli attuali vincoli assunzionali, in favore del meccanismo basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale. Nelle more detti Enti possono procedere a nuove assunzioni nel limite del 25% della spesa dei cessati, e, dal 2019, nel limite del 100%.

## Conclusioni

Dalle considerazioni che precedono emerge la necessità di un intervento legislativo non più rinviabile che metta chiarezza nelle disposizioni relative al regime delle assunzioni negli Enti locali.

Le Amministrazioni locali applicano, ormai da oltre un decennio, una severa disciplina vincolistica in materia di spese per il personale e limitazioni al *turn-over*.

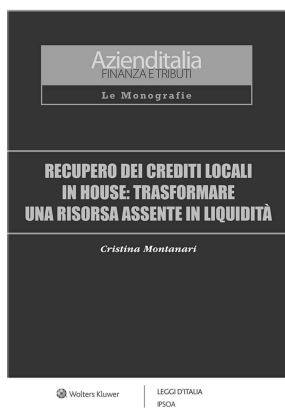
La capacità per gli amministratori locali di gestire efficaci politiche per il personale è stata, ed è fortemente compressa dalla legislazione finanziaria, che ne ha drasticamente ridotto l'autonomia organizzativa e che sta mettendo in discussione lo stesso funzionamento degli Enti.

E-BOOK

**COLLANA:** Azienditalia finanza e tributi - Le monografie

## Recupero dei crediti locali in house: trasformare una risorsa assente in liquidità

di Cristina Montanari



È sempre maggiore l'esigenza, da parte degli Enti locali, di rafforzare gli **strumenti di contrasto** al fenomeno della cosiddetta evasione da riscossione.

Un'efficace azione di **recupero degli insoluti**, ottenuta in tempi ragionevoli, consente di immettere **liquidità** e di migliorare la **performance di cassa**, obiettivo primario per gli Enti locali, già pesantemente condizionati dal taglio delle risorse disponibili.

Il volume può essere di supporto nella **formazione di specialisti nella gestione dei crediti dell'Ente**, che siano in grado di operare in modo da monetizzare quella che troppo spesso è solo una posta finanziaria attiva iscritta nel bilancio e nell'analisi delle diverse implicazioni connesse all'opzione di **organizzare un ufficio** dedicato all'interno dell'Ente, per gestire direttamente tutte le fasi della riscossione coattiva delle entrate, piuttosto che **operare in forma associata tra**

**più Enti**, in un'ottica di riduzione dei costi gestionali, recupero di efficacia e riduzione dei tempi della riscossione.

In rilievo, inoltre, nel volume tematiche quali il **recupero stragiudiziale dei crediti**, ovvero la procedura di **esternalizzazione** (gestione in *outsourcing*) di alcune fasi di procedure amministrative, una delle possibilità di cui può servirsi la P.A. per perseguire obiettivi di razionalizzazione e di risparmio; le **procedure esecutive**, ossia l'esecuzione forzata sul patrimonio del debitore e le **procedure cautelari** a tutela dei crediti non recuperati.

Wolters Kluwer, novembre 2017  
pagg. 418, Euro 18+IVA  
Codice e-book: 00216510  
ISBN (ebook): 978-88-217-6170-6

**Per informazioni e acquisti**  
• **On line [www.shopwki.it](http://www.shopwki.it)**