

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n. 35/ 2009

composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione Mario G.C. Sancetta	Presidente
Cons. Raffaele Del Grosso	
Cons. Silvano Di Salvo	
Cons. Corradino Corrado	
Cons. Francesco Uccello	
I Ref. Laura Cafasso	Relatore

ha adottato la seguente deliberazione nell'adunanza del 23 luglio 2009

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n° 3;

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 r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n° 244;

Vista la nota prot. n° 0002793 in data 12 febbraio 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Terzigno (Napoli) ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n° 131;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7321 in data 13 marzo 2009;

Vista la deliberazione assunta dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 4 giugno 2009 n. 9/AUT/2009;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 22/2009 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Primo Referendario Laura Cafasso;

PREMESSO :

Con la nota indicata in epigrafe, il sindaco del comune di Terzigno (Napoli) ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine all'eventuale corresponsione nei confronti di un dipendente titolare di posizione organizzativa (Responsabile del settore AA.GG.) di compensi aggiuntivi, oltre a quelli dell'ordinaria retribuzione, per l'espletamento della funzione di segretario di commissione di concorso per il reclutamento di personale amministrativo.

In particolare, nella richiesta di parere in trattazione viene riferito che al Responsabile del settore AA.GG. sono state affidate, in diverse occasioni, la presidenza di commissioni concorsi e gare ai sensi dell'art. 107 del d.l.vo 18 agosto 2000, n. 267 e del regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

CONSIDERATO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine all'ammissibilità delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio senz'altro ricevibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza avanzata dal sindaco del comune di Terzigno, in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione comunale legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno ai sensi dell'art. 50 del d. l.vo 18 agosto 2000, n° 267.

Riguardo al profilo oggettivo, il Collegio ritiene che il quesito in trattazione - presentando caratteri di generalità ed astrattezza ed avendo ad oggetto l'applicazione di disposizioni normative finalizzate alla disciplina e al contenimento della spesa degli enti locali per garantire il rispetto degli equilibri della finanza pubblica - va parimenti considerato ammissibile, e può dunque essere trattato nel merito.

Deve peraltro ribadirsi che, in armonia con l'orientamento espresso in sede di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, la funzione consultiva può riguardare soltanto questioni di carattere generale ed astratto, in quanto l'eventuale riferimento a singoli atti gestionali finirebbe col tradursi, di fatto, in una indebita ingerenza della Corte in funzioni di amministrazione attiva del Comune. Tale coinvolgimento nei processi decisionali dell'Ente contrasterebbe con le altre funzioni proprie della Corte, giurisdizionale e di controllo, contraddistinte da assoluta indipendenza e terzietà.

Ai fini della risposta nel merito al quesito di cui sopra, va preliminarmente puntualizzato che nel diritto del lavoro per omnicomprensività si intende l'unitarietà della retribuzione, la

quale include tutti indistintamente i compensi recanti i caratteri di continuità, obbligatorietà, corrispettività, determinatezza e/o determinabilità.

Per ciò che concerne il settore dell'impiego pubblico, si osserva che nel nostro ordinamento giuridico vige il principio di omnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici. L'omnicomprensività della retribuzione rappresenta un principio generale, vincolante cioè per tutte le amministrazioni, indipendentemente dalla presenza o meno, nei singoli ordinamenti, di espliciti richiami ad esso.

Tuttavia, in passato, si erano determinate in misura sempre crescente situazioni di disparità di trattamento, consistenti nell'attribuzione di pari retribuzione a fronte di prestazioni di non pari rilevanza sotto l'aspetto quantitativo e/o qualitativo. Ciò a causa di strutture retributive estremamente rigide nel concreto ammontare degli emolumenti erogabili, ancor prima che nella definizione degli elementi della retribuzione. Pertanto, accogliendo anche concetti già elaborati dalla giurisprudenza amministrativa, il d.l.vo 29/93 ha stabilito che "l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali" (art.2, c.3).

Sulla scia del predetto decreto legislativo, il d.l.vo 30 marzo 2001, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), nel dettare le norme che regolano il sistema retributivo dei pubblici dipendenti, ha previsto che al trattamento economico principale si affianchi un trattamento accessorio correlato, per i dirigenti, alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità (art. 24) e, per il personale non dirigente, alla produttività individuale ed a quella collettiva (art. 45). Quanto agli incarichi che possono essere conferiti ai dipendenti pubblici, l'art. 53 del citato d.l.vo ha stigmatizzato il divieto per le pubbliche amministrazioni di conferire ai propri dipendenti incarichi non compresi nei compiti d'ufficio "che non siano espressamente previsti e disciplinati dalla legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati", con ciò precisando, da un lato, l'eccezionalità degli incarichi libero-professionali assunti dai dipendenti pubblici, dall'altro la possibilità dello svolgimento da parte degli stessi di attività istituzionali il cui esercizio trovi il presupposto nell'ufficio ricoperto e negli interessi istituzionali dell'Amministrazione e per le quali, come può desumersi argomentando a contrario, non deve essere corrisposto alcun ulteriore compenso al di fuori dell'ordinaria retribuzione.

In tale quadro normativo, va altresì ricordata la disposizione di cui all'art. 24, comma 3, del d. l.vo n° 165 del 2001 che, per ciò che concerne il regime di omnicomprensività del trattamento economico dei pubblici dirigenti, chiarisce che il predetto trattamento economico, determinato ai sensi dei commi precedenti, "remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti...nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa".

Tale disposizione distingue, quindi, gli incarichi in tre tipologie: quelli conferiti "in ragione dell'ufficio", evidentemente connessi alla funzione esercitata dal dirigente; quelli

conferiti "su designazione" dell'Amministrazione, per i quali si presuppone una scelta ed una valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione, sulla base delle qualità professionali possedute dal dirigente; quelli "comunque conferiti" dall'Amministrazione di appartenenza, i quali, ancora più nello specifico ed a prescindere dall'ufficio, costituiscono incarichi "ulteriori", conferiti "intuitu personae".

Peraltro, nel "privatizzare" il rapporto di pubblico impiego, ai dirigenti è stata attribuita la diretta responsabilità in materia di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, restando demandata agli Organi di governo la funzione di definire gli obiettivi ed i programmi da attuare, nonché di verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.

In proposito, si osserva che già l'art. 107 del d.l.vo. 18.8.2000, n. 267, in materia di ordinamento degli enti locali, ha stabilito l'immediata devoluzione ai dirigenti di tutti i compiti gestionali e dei relativi atti o provvedimenti amministrativi (comma 5) e, con l'intento di sottolineare le implicazioni operative del principio della distinzione politica/amministrazione, ha evidenziato la generale titolarità delle funzioni di gestione amministrativa in capo ai dirigenti, provvedendo ad elencare, in via esemplificativa e non esaustiva, una serie di compiti ad essi espressamente demandati (comma 3, lett. da a ad i), tra i quali la presidenza delle commissioni di gara e di concorso e la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso.

In tale mutata prospettiva, l'ambito delle pur ampie responsabilità già attribuite alla dirigenza dal d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 è risultato conseguentemente ampliato ed accentuato. Inoltre, la disciplina mediante lo strumento contrattuale dei singoli rapporti ha coerentemente consentito non solo di rapportare la retribuzione all'impegno ed alla complessità dei compiti connessi alle diverse posizioni organiche, ma anche di corrispondere un trattamento economico accessorio collegato ai risultati effettivamente conseguiti nell'espletamento dell'attività.

Ponendo attenzione al quadro normativo, si comprende che l'impegno del dirigente pubblico è un impegno di carattere esclusivo, nell'espletamento del quale lo stesso deve prestare tutta la sua opera, con le sole eccezioni previste per gli incarichi non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, autorizzabili ai sensi dell'art. 53 del T.U. 165/2001.

In questo senso, le più recenti riflessioni giurisprudenziali, citate dal Sindaco nella nota in premessa, hanno sottolineato la vigenza del principio di omnicomprensività della retribuzione, con ciò intendendo che il trattamento economico, nelle sue componenti "fondamentali" ed "accessorie", remunera tutte le funzioni ed i compiti dei dirigenti.

In particolare, di recente il Consiglio di Stato - Commissione Speciale Pubblico Impiego, nel dirimere le divergenze emerse in sede applicativa, ha emesso un importante parere in data 4 maggio 2005, ribadendo il principio secondo il quale tutti gli incarichi (compresi quelli "intuitu personae" sopra citati e per quali si è affermata la sola possibilità per il dirigente di non accettarne il conferimento) conferiti da un'amministrazione a un proprio

dirigente sono remunerati con il trattamento economico complessivamente pattuito per quest'ultimo. È pertanto illegittimo corrispondere al dirigente compensi ulteriori per gli incarichi conferiti dall'amministrazione di appartenenza o da altri soggetti.

Ad ogni buon conto, si ritiene opportuno ricordare che una pretesa retributiva sganciata dal rapporto di lavoro è stata ritenuta ammissibile soltanto qualora l'attività posta in essere dal funzionario non fosse per ipotesi riconducibile alla qualifica dallo stesso assunta nell'apparato comunale, o, laddove richiesta e retribuita dall'amministrazione a titolo professionale, soltanto se "ne ricorrano i presupposti legali" e detti incarichi "non costituiscano comunque espletamento di compiti d'istituto" (così T.A.R. Campania 16.2.2007, n. 145 nel richiamare la precedente decisione del C.d.S. V Sez. 2.10.2002, n. 5163).

Nell'ottica di tale orientamento giurisprudenziale, dal quale questo Collegio non ritiene di discostarsi per gli argomenti sopra esposti, deve concludersi che per il dirigente pubblico che espleta un'attività rientrante nel contesto dei compiti istituzionali, in quanto connessa in maniera più o meno diretta al rapporto organico tra il dirigente medesimo e l'amministrazione della quale lo stesso cura l'interesse, un eventuale compenso aggiuntivo rispetto alla retribuzione spettante realizzerebbe una non prevista maggiorazione retributiva.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni ed osservazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 23 luglio 2009.

IL RELATORE

f.to Dott.ssa Laura Cafasso

IL PRESIDENTE

f.to Dott. Mario G.C. SANCETTA

Depositato in Segreteria in data 23 luglio 2009

Il Dirigente del Servizio di supporto

f.to Dott. Nicola Francioni

