



Corte dei Conti
Sezione Regionale di Controllo per la Calabria

NELL'ADUNANZA DEL GIORNO 11 Aprile 2011

composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Franco FRANCESCHETTI	Presidente
- Cons. Giuseppe GINESTRA	Componente
- Cons. Vittorio CIRO' CANDIANO, relatore	Componente
- Cons. Quirino LORELLI	Componente
- Cons. Natale LONGO	Componente
- Ref. Antonio DI STAZIO	Componente

VISTO l'art. 100, comma 2, 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;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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 e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione n. 8/2010 adottata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti nell'adunanza del 26 marzo 2010;

VISTA la nota n. 503 del 16 febbraio 2011, con la quale il Comune di SANT'AGATA DI ESARO (CS) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione, prot. n. 1124 del 25 febbraio 2011;

VISTA l'ordinanza n. 6/11 del 25.03.2011, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Cons. Vittorio Cirò Candiano.

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di SANT'AGATA DI ESARO (CS), con la sopra citata nota n. 503 del 16 febbraio 2011, ha promosso il parere di questa Sezione al fine di conoscere — nel caso l'Ente stipuli apposita convenzione con altro comune al fine dell'utilizzo, a tempo parziale, di personale dipendente da quest'ultimo per la gestione di propri Uffici comunali — la quota di spesa, inerente al trattamento economico in godimento presso l'Ente di provenienza, da porre a carico del proprio bilancio a titolo di rimborso allo stesso Ente di provenienza che conserva la titolarità della gestione giuridico-economica dell'intero rapporto di lavoro. Lo stesso Comune chiede di conoscere — qualora il dipendente dovesse essere utilizzato quale responsabile del servizio al quale è assegnato nel Comune convenzionato — se è possibile attribuire e corrispondere l'intera indennità di posizione organizzativa in aggiunta a quella già percepita presso il Comune di provenienza, ovvero se, anche con riferimento a tale retribuzione, occorre concorrere solo in quota parte. Inoltre chiede se lo stesso possa legittimamente corrispondere, direttamente e per intera la indennità di posizione organizzativa, alla stregua di quella percepita dai dipendenti a tempo pieno.

In via preliminare va, nell'ordine, accertata l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al soggetto richiedente che al contenuto oggettivo del quesito.

Al riguardo è utile rammentare che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo *"ulteriori forme di collaborazione"* ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, *"nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*, aggiungendo che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

La funzione consultiva in argomento è stata disciplinata, quanto a principi e modalità, dalla Sezione delle Autonomie con atto adottato nella adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo

della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere in relazione al carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione con indicazione dei relativi profili temporali.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: soggettivo, cioè la legittimazione del soggetto richiedente, e oggettivo, cioè l'attinenza alla materia della contabilità pubblica.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla citata legge n. 131/2003, stante la natura speciale che essa assume rispetto alla ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte. La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale).

La norma prevede la possibilità di richiedere pareri esclusivamente nella "*materia della contabilità pubblica*". Nell'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo, tale possibilità è limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, poiché la richiesta di parere - nelle more dell'attuazione della legge regionale 5 gennaio 2007, n.1, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Calabria - proviene direttamente dal Commissario prefettizio del comune di SANT'AGATA DI ESARO (CS), quale Organo rappresentativo dell'Ente, la stessa richiesta deve ritenersi ammissibile.

Accanto alle condizioni soggettive, poi, devono sussistere (come stabilito anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con il succitato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 9/2009) delle condizioni oggettive e, in particolare, oltre l'attinenza con la materia della contabilità pubblica, il carattere

generale e astratto della questione sottostante al quesito, di modo che il parere non vada a incidere su specifiche fattispecie concrete sulle quali potrebbero pronunciarsi nell'ambito della loro competenza, altri organi, quali, ad esempio, il Procuratore regionale o la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Per quanto concerne la questione sollevata dal Comune di SANT'AGATA DI ESARO (CS), poi, occorre anche precisare che la scelta concreta circa le modalità per sopperire al fabbisogno di personale e, in genere, per soddisfare le esigenze di personale in servizio, rispetto alle dotazioni organiche, rientra nel novero dell'attività discrezionale amministrativa dell'Ente, poiché trattasi di scelta organizzativa riservata dalla legge all'amministrazione pubblica interessata.

Pertanto, questo Collegio, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente, rispetto al caso concreto, si pronuncia sull'istituto di carattere generale oggetto della richiesta, rendendo un parere in astratto in una materia, quella della spesa per il personale, che, riguardando l'applicazione di norme rivolte anche al contenimento della spesa pubblica, incidenti sulla formazione e gestione del bilancio dell'Ente, attiene alla contabilità pubblica.

La richiesta de qua, dunque, nei limiti sopra descritti, è da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito della questione prospettata, e limitatamente alla disciplina sulla gestione e sui limiti alla spesa per il personale utilizzato, a tempo parziale, da più comuni mediante convenzione, la Sezione ritiene opportuno svolgere le seguenti considerazioni.

Si evidenzia preliminarmente che, per ciò che concerne il settore dell'impiego pubblico, vige il principio di omnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici. L'omnicomprensività della retribuzione rappresenta un principio generale e 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.lgs n. 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, comma 3).

Sulla scia del predetto decreto legislativo, il d.lgs 30 marzo 2001, n. 165, 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 e alle connesse responsabilità (art. 24) e, per il personale non dirigente, alla produttività individuale e a quella collettiva (art. 45). Quanto agli incarichi che possono essere conferiti ai dipendenti pubblici, l'art. 53 del citato decreto legislativo 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.lgs 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 e i compiti attribuiti ai dirigenti... nonché qualsiasi incarico a 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 e 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 e a prescindere dall'ufficio, costituiscono incarichi "ulteriori", conferiti "intuitu personae".

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 d.lgs n. 165/2001.

In questo senso, le più recenti riflessioni giurisprudenziali, hanno sottolineato la vigenza del principio di omnicomprensività della retribuzione, con ciò intendendo che il trattamento economico, nelle sue componenti "fondamentali" e "accessorie", remunera tutte le funzioni e 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 i 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 Consiglio di Stato - 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 su questo punto 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.

D'altra parte, le questioni prospettate trovano specifica disciplina all'art. 14 del C.C.N.L. 22.01.2004 che di seguito si riporta:

“1. Al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti cui si applica il presente CCNL per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza. La convenzione definisce, tra l'altro, il tempo di lavoro in assegnazione, nel rispetto del vincolo dell'orario settimanale d'obbligo, la ripartizione degli oneri finanziari e tutti gli altri aspetti utili per regolare il corretto utilizzo del lavoratore. La utilizzazione parziale, che non si configura come rapporto di lavoro a tempo parziale, è possibile anche per la gestione dei servizi in convenzione.

2. Il rapporto di lavoro del personale utilizzato a tempo parziale, ivi compresa la disciplina sulle progressioni verticali e sulle progressioni economiche orizzontali, è gestito dall'ente di provenienza, titolare del rapporto stesso, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza da parte dell'ente di utilizzazione.

3. La contrattazione decentrata dell'ente che utilizzatore può prevedere forme di incentivazione economica a favore del personale assegnato a tempo parziale, secondo la disciplina dell'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999 ed utilizzando le risorse disponibili secondo l'art. 31.

4. I lavoratori utilizzati a tempo parziale possono essere anche incaricati della responsabilità di una posizione organizzativa nell'ente di utilizzazione o nei servizi convenzionati di cui al comma 7; il relativo importo annuale, indicato nel comma 5, è riproporzionato in base al tempo di lavoro e si cumula con quello eventualmente in godimento per lo stesso titolo presso l'ente di appartenenza che subisce un corrispondente riproporzionamento.

5. Il valore complessivo, su base annua per tredici mensilità, della retribuzione di posizione per gli incarichi di cui al comma 4 può variare da un minimo di € 5.164,56 ad

un massimo di € 16.000. Per la eventuale retribuzione di risultato l'importo può variare da un minimo del 10% fino ad un massimo del 30% della retribuzione di posizione in godimento. Per il relativo finanziamento trova applicazione la generale disciplina degli artt. 10 e 11 del CCNL del 31.3.1999.

6. Al personale utilizzato a tempo parziale compete, ove ne ricorrano le condizioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore, il rimborso delle sole spese sostenute nei limiti indicati nei commi 2 e 4 dell'art. 41 del CCNL del 14.9.2000.

7. La disciplina dei commi 3, 4, 5 e 6 trova applicazione anche nei confronti del personale utilizzato a tempo parziale per le funzioni e i servizi in convenzione ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. n. 267 del 2000. I relativi oneri sono a carico delle risorse per la contrattazione decentrata dell'ente di appartenenza, con esclusione di quelli derivanti dalla applicazione del comma 6."

Orbene, alla luce delle considerazioni esposte, pur ribadendo il costante indirizzo della Sezione di escludere qualunque forma di valutazione circa le modalità applicative dei contratti di lavoro, appare evidente:

- che da un lato, l'utilizzazione parziale di personale da parte dell'ente utilizzatore non si configura come rapporto di lavoro parziale e che, dall'altro, il rapporto di lavoro del personale utilizzato a tempo parziale, ivi compresa la disciplina sulle progressioni verticali e sulle progressioni economiche orizzontali, è gestito dall'ente di provenienza, titolare del rapporto stesso, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza da parte dell'ente di utilizzazione, a carico del quale è posto il corrispondente rimborso;
- che, pertanto, lo stipendio mensile e il salario accessorio (comprese eventuali indennità o rimborsi) devono essere corrisposti dall'ente di appartenenza;
- che se il personale utilizzato a tempo parziale è incaricato della responsabilità di una posizione organizzativa nell'ente di utilizzazione, il relativo compenso spettante, previsto e disciplinato dal C.C.N.L., deve essere riproporzionato in base al tempo di lavoro effettivamente prestato e si cumula con quello eventualmente in godimento per lo stesso titolo presso l'ente di appartenenza che deve essere corrispondentemente riproporzionato, sempre in relazione al tempo di lavoro prestato in tale ultimo ente;

- che in nessun modo possa essere corrisposta la indennità di posizione organizzativa in assenza della corrispondente prestazione temporale di lavoro, rispetto alla quale la prima deve essere parametrizzata, secondo quanto previsto dal C.C.N.L.;
- che, qualora il personale utilizzato prestasse lavoro straordinario nell'ente convenzionato, la relativa retribuzione dovrà essere erogata direttamente dallo stesso, sulla base dell'autorizzazione rilasciata dal competente responsabile del servizio.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni e osservazioni è il parere della Sezione.

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

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di Consiglio dell'11 Aprile 2011.

Il Consigliere Relatore

Dott. Vittorio Cirò Candiano

Il Presidente

Dott. Franco Franceschetti

Depositata in segreteria il 12.04.2011
Il Direttore della segreteria
dott. Antonio LEONE