



del. n. 235/2016/PAR

Repubblica italiana
La Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo
per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 1° dicembre 2016

composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Vincenzo CHIORAZZO	Consigliere (relatore)
Andrea LUBERTI	Primo Referendario
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 4 giugno 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione n. 38/2016/INPR del 18 febbraio 2016, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2016";

VISTO il decreto del 5 maggio 2016, n. 5/2016, con cui è stata definita l'assegnazione delle richieste in tema di attività consultiva;

VISTO il decreto del 13 ottobre 2016, n. 9/2016, con cui il Presidente della Sezione ha assegnato le competenze al Consigliere Vincenzo Chiorazzo;

VISTA la nota del 18 ottobre 2016, protocollo n. 3752, con la quale il Sindaco del Comune di Torricella Peligna (CH) ha richiesto al Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) un parere in materia di contabilità pubblica;

VISTA l'ordinanza del 28 novembre 2016, n. 38/2016, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Cons. Dott. Vincenzo Chiorazzo;

PREMESSO IN FATTO

Il Comune richiedente riferisce che, in convenzione con altri comuni del territorio, sono stati costituiti due uffici speciali: l'Ufficio Unico per la Pianificazione delle aree interne e l'Ufficio Centrale Unica di Committenza.

Il Comune precisa in particolare che:

- ✓ *l'Ufficio Unico per la Pianificazione delle aree interne* è stato costituito, a seguito di convenzione ex articolo 30 del TUEL, tra venticinque Comuni del territorio, nell'ambito di uno specifico progetto che vede la Regione Abruzzo quale Autorità responsabile del relativo intervento previsto dalla programmazione comunitaria. L'Ufficio Unico persegue i seguenti obiettivi:
 1. dotarsi di banche dati cartografiche digitalizzate e georeferenziate e di strumenti informatici per la gestione del territorio mediante l'utilizzo di software specifici;
 2. provvedere, in una visione unitaria tra tutti gli enti convenzionati, ad una gestione informatizzata del territorio con conseguente riduzione dei tempi di risposta verso il cittadino/impresa e di costi per l'erogazione di servizi da parte del singolo Ente;
 3. utilizzare strumenti multimediali per interagire con i cittadini, le imprese e i liberi professionisti. L'Ufficio Unico, pertanto, costituisce, nella visione del Comune, una forma organizzativa specifica che consente di garantire maggiore efficacia, efficienza ed economicità in relazione ai servizi offerti, consentendo agli Enti interessati di conseguire economie di scala ed evitare i costi derivanti da forme gestionali più complesse ed articolate in tale ambito;
- ✓ *la Centrale Unica di Committenza* è stata costituita insieme ad altri tre Comuni del territorio in attuazione di un preciso obbligo di legge e si configura quale unità organizzativa autonoma nell'ambito dell'organigramma del Comune la cui attribuzione di responsabilità comporta l'assegnazione delle funzioni ex articolo 107 del TUEL, in ragione del grado di complessità delle attività connesse.

Il Comune riferisce infine che svolgendo esso, nelle descritte iniziative, il ruolo di ente capofila, intende affidare la responsabilità dei menzionati Uffici ad un dipendente comunale di categoria D che non ricopre il ruolo di responsabile di servizio all'interno dell'Ente e che di conseguenza non percepisce la retribuzione accessoria prevista dal vigente CCNL di comparto.

Tutto ciò premesso, il Comune istante chiede di conoscere se: *“l'attribuzione della responsabilità di entrambi gli uffici ad un medesimo dipendente comunale di categoria D e la conseguente attribuzione delle posizioni organizzative e dei relativi trattamenti economici accessori siano compatibili, in sede di contrattazione integrativa, con la corresponsione*

dell'indennità per specifiche responsabilità di cui all'art. 17, comma 2, lett. f), CCNL 1.4.1999 del comparto Regioni ed Enti locali".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la Sezione adita deve verificare in via preliminare se la richiesta presenti i requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivo (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica) e ciò alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione del 10 marzo 2006, n. 5/AUT/2006.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che la tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale e, nel caso di atti di normazione, in quello del Consiglio regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia. La richiesta di parere in esame, provenendo dal Sindaco del comune in epigrafe, per il tramite del CAL, risulta soggettivamente ammissibile.

Sotto il profilo oggettivo devono essere verificate da un lato l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica" - così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 17 novembre 2010, n. 54/CONTR, e nelle deliberazioni della Sezione Autonomie del 10 marzo 2006, n. 5/AUT/2006, del 3 luglio 2009, n. 9/SEZAUT/2009/INPR e del 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG - e dall'altro la sussistenza delle caratteristiche di generalità e astrattezza delle questioni poste.

In riferimento al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", in primo luogo, attiene "alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione n. 5/AUT/2006); in questa accezione, devono ritenersi ricomprese le questioni che riguardano la corresponsione di speciali indennità ai dipendenti, ai sensi del vigente CCNL e pertanto la richiesta di parere deve essere ritenuta da questo punto di vista ammissibile.

Quanto agli aspetti di generalità ed astrattezza, trattasi di tema di potenziale interesse per il complesso degli enti come quello istante. Pertanto sussistendo anche i requisiti di ammissibilità oggettiva, nessun dubbio si pone circa la scrutinabilità del quesito posto.

MERITO

L'indennità per specifiche responsabilità è stata istituita dal CCNL 1.4.1999 del

comparto Regioni ed Enti Locali, nell'ambito della promozione di politiche per lo sviluppo delle risorse umane e della produttività e, in quella sede, è stata disposta la costituzione di uno specifico fondo (articolo 15) con risorse da destinare ad *“effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati”* (comma 1, articolo 17).

In particolare il legislatore ha stabilito, al comma 2, lettera f), che le risorse di cui al menzionato articolo 15 possono essere destinate, tra l'altro, per *“compensare l'eventuale esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità da parte del personale delle categorie B e C quando non trovi applicazione la speciale disciplina di cui all'art. 11, comma 3, del CCNL del 31.3.1999; compensare altresì specifiche responsabilità affidate al personale della categoria D, che non risulti incaricato di funzioni dell'area delle posizioni organizzative secondo la disciplina degli articoli da 8 a 11 del CCNL del 31.3.1999 in misura non superiore a*
£. 3.000.000 lordi annui per le Regioni e 2.000.000 per gli altri Enti; sino alla stipulazione del contratto collettivo integrativo resta confermata la disciplina degli artt. 35 e 36 del CCNL del 6.7.1995 nonché dell'art. 2, comma 3, secondo periodo, del CCNL del 16.7.1996. La contrattazione integrativa decentrata stabilisce le modalità di verifica del permanere delle condizioni che hanno determinato l'attribuzione dei compensi previsti dalla presente lettera”.

Dentro la cornice tracciata dal contratto collettivo nazionale, ampi margini sono stati lasciati alla contrattazione decentrata integrativa, che è chiamata a definire l'ammontare delle risorse (in linea generale coperte con la componente variabile del citato fondo), ad individuare gli effettivi potenziali beneficiari (eventualmente restringendo la platea che la norma generale individua nelle categorie B, C e D), a fissare la misura dei compensi, eventualmente differenziandola, anche per categorie, e ciò proprio al fine di perseguire incrementi di efficienza e crescita della produttività complessiva dell'amministrazione.

Dal punto di vista dell'esperienza operativa di cui si ha evidenza, l'indennità viene spesso erogata da parte delle amministrazioni nei casi di dipendenti che vengono richiesti di sostituire i vertici in interlocuzioni con l'esterno o comunque in caso di personale con compiti di coordinamento di gruppi o responsabili di processi di peculiare complessità.

E' solo il caso di sottolineare come nel corso del tempo la norma abbia subito solo lievi modifiche: in particolare, la sua misura è stata modificata una prima volta dal CCNL 22.1.2004 che, con l'articolo 36, comma 1, ha fissato per gli Enti locali la forchetta tra 1.000 e 2.000 euro, ed una seconda volta dal CCNL 9.4.2006 il quale ha da un lato abolito l'importo minimo e dall'altro aumentato quello massimo a 2.500 euro. Le modifiche apportate non hanno, in generale, alterato sostanza e finalità della norma né hanno rimosso i vincoli precedentemente dettati.

In definitiva, essendo il disposto normativo chiaro nell'individuare le condizioni che ostano alla corresponsione dell'indennità in questione ed essendo puntualmente previsto che tra esse vi è, per quel che riguarda i dipendenti di categoria D, a cui il quesito del Comune istante fa riferimento, l'essere per l'appunto *“titolari di posizione*

organizzativa” l’interrogativo circa il “se l’attribuzione della responsabilità di entrambi gli uffici ad un medesimo dipendente comunale di categoria D e la conseguente attribuzione delle posizioni organizzative e dei relativi trattamenti economici accessori sia compatibile, in sede di contrattazione integrativa, con la corresponsione dell’indennità per specifiche responsabilità di cui all’art. 17, comma 2, lett. f) CCNL 1.4.1999 del comparto Regioni ed Enti locali” trova risposta negativa.

P.Q.M.

Nelle considerazioni suesposte sta l’avviso della Sezione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria,

al Sindaco del Comune di Torricella Peligna (CH).

Così deliberato in L’Aquila, nella Camera di consiglio del 1° dicembre 2016.

L’Estensore

F.to Vincenzo CHIORAZZO

Il Presidente

F.to Antonio FRITTELLA

Depositata in segreteria il 1° dicembre 2016

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Lorella Giammaria