

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai Magistrati

Presidente	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Stefania Petrucci
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore (Relatore)
Referendario	Carmelina Adesso

a seguito della camera di consiglio dell'11 febbraio 2016, ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n.8062 del 19 gennaio 2016, formulata dal Sindaco del Comune di Lecce, pervenuta in data 19 gennaio 2016 (prot. n.187).

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il D.Lgs. n.267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali);

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;

Vista l'ordinanza presidenziale n.14/2016 con la quale la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

FATTO

Con la nota indicata, il Sindaco del Comune di Lecce, dopo aver specificato che alcuni dipendenti hanno chiesto, *ex art.53 del D.Lgs. n.165/2001*, di essere autorizzati a prestare la loro collaborazione presso l'Unione di Comuni ATO gestione rifiuti della Provincia di Lecce di cui il Comune di Lecce è ente capofila, ha chiesto se e con quali modalità tali collaborazioni possono essere autorizzate e conseguentemente remunerate dall'Unione di Comuni oppure se prevale il principio della omnicomprensività della retribuzione.

L'ente istante ha precisato che la suddetta collaborazione è prevista in un regolamento e che l'attività si svolgerebbe al di fuori dell'orario di lavoro e per prestazioni non riconducibili alle mansioni svolte presso il Comune.

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

L'art.7, co.8, della legge n.131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...*". Riguardo a tale aspetto, la Sezione ritiene non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento, sin qui seguito, secondo il quale la mancanza di detto organo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante, non può precludere l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli enti locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco ai sensi dell'art.50 del D.Lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Lecce e, pertanto, deve ritenersi ammissibile sul piano soggettivo.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

L'art.7, co.8, della legge 131/2003 *“conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica”* (deliberazione delle SS.RR n.54/CONTR/2010). Per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare, inoltre, ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti. Devono, pertanto, ritenersi inammissibili sul piano oggettivo le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici tali da determinare una ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione alla amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Tanto premesso, la descritta richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Lecce, rientrante nell'ambito della contabilità pubblica, risulta oggettivamente ammissibile solo nella misura in cui è diretta a conoscere l'orientamento di questa Sezione sulla estensione del principio della omnicomprensività della retribuzione.

3. Merito.

In conformità a quanto espresso in tema di ammissibilità, sul piano oggettivo, del quesito in esame, deve preliminarmente evidenziarsi, essendo preclusa qualunque interferenza di questa Sezione sulle scelte gestionali concrete riservate alla discrezionalità dell'ente, che l'analisi delle questioni proposte rimane circoscritta ai soli profili generali ed astratti relativi al principio della omnicomprensività della retribuzione.

Tale principio, riportato in varie norme legislative e contrattuali, sostanzialmente vieta la corresponsione ai dipendenti pubblici di indennità, proventi o compensi di qualsiasi tipo, aggiuntivi rispetto all'ordinario trattamento economico, per lo svolgimento di attività riconducibili ai compiti istituzionali attribuiti. Il principio di omnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici si ricava chiaramente dalla inderogabilità della struttura della retribuzione stabilita dai contratti collettivi nazionali di lavoro (articoli 2, 24 e 45 del D.Lgs. n.165/2001) ed è pacificamente ritenuto compatibile con l'art.36 Cost..

La giurisprudenza contabile ha costantemente affermato che la regola dell'omnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti non va ricollegata soltanto a compiti direttamente riconducibili alla qualifica ed all'ufficio ricoperto, bensì anche a quelli comunque connessi ai fini istituzionali, unitariamente considerati, dell'amministrazione pubblica da cui l'impiegato dipende (*Sez.*

Il centrale n.447/2008, Sez. Puglia n.1547/2013). Al dipendente o dirigente pubblico, in mancanza di una norma legittimante e di svolgimento autorizzato di incarichi esulanti i doveri d'ufficio e comunque da svolgere al di fuori dell'orario di lavoro, nulla è dovuto al di fuori di quanto oggetto di contratto (*Sez. II giur. centrale n.227/2013, Sez. giur. Puglia n.1547/2013*). Si evidenzia, altresì, che il principio della omnicomprensività della retribuzione non può essere derogato neanche nelle ipotesi in cui i compensi al personale interessato sono finanziati da fonti esterne o se l'attività viene svolta oltre l'ordinario orario di lavoro (*Sez. giur Puglia, n.615/2010*).

Sostanzialmente sulla stessa linea è stabilmente attestata anche la giurisprudenza amministrativa specie dopo la posizione in merito espressa, in sede consultiva, dal Consiglio di Stato (parere del 4 maggio 2005) secondo la quale il principio di omnicomprensività deve essere applicato per gli incarichi conferiti *"in ragione dell'ufficio"* (vale a dire incarichi strettamente connessi alla funzione pubblica svolta), *"su designazione della amministrazione di appartenenza"* (anche se la designazione presuppone una valutazione discrezionale in ordine alle qualità professionali del dipendente o dirigente designato) e *"comunque conferiti"* dalla stessa.

In materia di gestione del ciclo dei rifiuti, l'Unione di Comuni facenti parte di un ambito territoriale ottimale costituisce semplicemente una diversa articolazione organizzativa volta ad assicurare in modo migliore i medesimi servizi e funzioni prima svolti da ciascun Comune. Più precisamente, l'art.1 della L.R. n.24/2012 stabilisce che il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, precedentemente effettuato dai singoli Comuni, è organizzato ed erogato all'interno di Ambiti territoriali ottimali (c.d. ATO), coincidenti con il territorio di ciascuna provincia pugliese, *"al fine di consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio"*. Tale diversa soluzione organizzativa ha, quindi, tra le sue finalità, oltre al miglioramento del servizio da rendere alla collettività, il contenimento e la razionalizzazione della spesa e non può, pertanto, invece, costituire occasione per la corresponsione al personale interessato di emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico ordinario. Indicativo in tal senso è anche l'art.10, co.3, della suddetta legge regionale secondo il quale le attività indicate non devono produrre aggravii diretti o indiretti della tariffa. L'art.6, co.6, della L.R. n.24/2012 precisa, inoltre, che, per l'esercizio delle proprie funzioni, l'ATO si avvale degli uffici e del personale degli enti locali partecipanti. In tale tipo di fattispecie, la corresponsione di emolumenti aggiuntivi, in deroga al principio della omnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici, può trovare eventuale spazio nella unica ipotesi in cui sia prevista una espressa deroga normativa.

In conclusione, in relazione ad attività lavorative comunque connesse ai fini istituzionali, unitariamente considerati, dell'amministrazione pubblica da cui l'impiegato dipende, anche in

presenza di attività svolte oltre o fuori dall'ordinario orario di lavoro, il trattamento economico fissato in via esclusiva dalla contrattazione collettiva nazionale, in assenza di una specifica ed espressa deroga normativa, non può essere incrementato. In presenza di una maggiore prestazione lavorativa è consentita la corresponsione di un trattamento accessorio, finanziato dall'apposito fondo previsto e disciplinato dalla contrattazione collettiva nazionale e decentrata, secondo le modalità stabilite dalla medesima contrattazione.

P. Q. M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Lecce.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio dell'11 febbraio 2016.

Il Magistrato relatore
Dott. Cosmo Sciancalepore

Il Presidente
Dott. Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 11/02/2016

Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo